Ueber die Rolle der Neutralität im Völkerbund und die Gestaltung der dauernden Neutralität der Schweiz

INAUGURAL-DISSERTATION

der Iuristischen Fakultät
der Universität Bern
zur Erlangung der Doktorwürde

vorgelegt von

René Jaeger
lic. iur., von Herznach (Aargau)

1942

Genossenschafts-Buchdruckerei Bern

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547623_0052

Ueber die Rolle der Neutralität im Völkerbund und die Gestaltung der dauernden Neutralität der Schweiz

INAUGURAL-DISSERTATION

der Iuristischen Fakultät
der Universität Bern
zur Erlangung der Doktorwürde

vorgelegt von

René Jaeger
lic. iur., von Herznach (Aargau)

1942

Genossenschafts-Buchdruckerei Bern

Die Fakultät hat diese Arbeit am 19. November 1942 auf Antrag von Prof. Dr. E. von Waldkirch als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einleitung 1

Erster Teil

Krieg und Neutralität im Völkerbund

I. Abschnitt: Die Probleme einer Friedensordnung und der Versuch des Völkerbundes, den Krieg durch friedliche Mittel zu ersetzen

§ 1. Kritik der Neutralität; die neuen Aufgaben 11

§ 2. Die Elemente der Friedenssicherung und das Versagen der Substitutionsmethode im Völkerbund

A. Aufgabe des Völkerbundes und Mittel für die Sicherung des Friedens 15

B. Die Untauglichkeit der Mittel auf dem Gebiete der Substitution 17

II. Abschnitt: Lücken und Mängel der Repression und die Rolle der Neutralität im Völkerbund

§ 1. Allgemeines 21

§ 2. Kriege, die keine Sanktionen auslösen, als Gelegenheit für die Völkerbundsmitglieder, die Neutralität zu wahren

A. Die legalen Kriege zwischen Völkerbundsmitgliedern . 22

B. Die legalen Kriege zwischen Völkerbundsmitgliedern und Nichtmitgliedern, und jene unter Nichtmitgliedern

I. Legale Kriege zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern 30

II. Legale Kriege unter Nichtmitgliedern 32

§ 3. Die Neutralität der Völkerbundsmitglieder in Ermangelung eines Kriteriums für das Vorliegen des Delikttatbestandes nach Art. 16 Völkerbundspakt

A. Der casus fœderis des Art. 16 34

B. Die Kompetenz zur Ermittlung des Delikttatbestandes nach Art. 16 35

C. Die Voraussetzungen für die Auslösung der Sanktionen
I. Der Begriff «Zum Krieg schreiten» 36
II. *a)* Ein «Angriff» als Deliktstatbestand des Art. 16 . 40
b) Die Determination des Angreifers
aa) Der Zeitpunkt der Auslösung der einzelnen Angriffe lässt sich feststellen 41
bb) Der Zeitpunkt der Auslösung der einzelnen Angriffe lässt sich nicht feststellen 42
§ 4. Der Bereich der modifizierten Neutralität im Völkerbund
A. Die Voraussetzungen für eine Modifikation der Neutralität 44
B. Die Grenzen «neutraler Willkür» bei der Anwendung der wirtschaftlichen Sanktionen nach Art. 16 Völkerbundspakt 49
C. Die Auswirkungen des Kompromisses zwischen Repression und Neutralität in der Praxis des Völkerbundes . . 55

Zweiter Teil

Grundlagen und Gestaltung der dauernden Neutralität der Schweiz

I. Abschnitt: Der völkerrechtliche Begriff der dauernden Neutralität
§ 1. Begründung der dauernden Neutralität 61
§ 2. Inhalt und Funktion der dauernden Neutralität . . . 63
§ 3. Die Wirkungen der dauernden Neutralität
A. Gewöhnliche Neutralitätswirkungen 64
B. Besondere Wirkungen der dauernden Neutralität; die «unechten» Neutralitätspflichten des dauernd Neutralen . 64
C. Die eigentlichen Friedenspflichten des Neutralisierten . 66
II. Abschnitt: Die dauernde Neutralität der Schweiz
§ 1. Die Rechtslage auf Grund der Neutralitätsakte von 1815; Art. 435 des Versailler Vertrages 67
A. Die funktionelle Eigenart der schweizerischen Neutralität 67
B. Der rechtliche Inhalt der Neutralitätsakte von 1815 . 69
C. Die Bedeutung des Art. 435 des Versailler Vertrages . 72
§ 2. Die Londoner Erklärung von 1920 und die Phase der differentiellen Neutralität der Schweiz im Völkerbund
A. Die Londoner Erklärung 73
B. Die Stellung der Schweiz bis 1938 74
§ 3. Die Wiederherstellung der integralen Neutralität der Schweiz 79

Abkürzungen

V.B.	=	Völkerbund
V.B.P.	=	Völkerbundspakt
V.B.R.	=	Völkerbundsrat
V.B.V.	=	Völkerbundsversammlung
V.B.M.	=	Völkerbundsmitglieder
ALN	=	Haager Abkommen über die Neutralität zu Land
ASN	=	Haager Abkommen über die Neutralität zur See

Literaturverzeichnis

A. Allgemeine Literatur

Astorg, B. de: La neutralité et son réveil dans la crise de la S. d. N., Paris 1938.

Barandon, P.: Das Kriegsverhütungsrecht des Völkerbundes, Berlin 1933.

Berber, F.: Sicherheit und Gerechtigkeit, Berlin 1934.

— Neutralität und kollekt. Sicherheit, in: Zeitschrift für Politik, Bd. XXVI, Juni/Juli 1936, Heft 6/7.

Bilfinger, C.: Die russische Definition des Angreifers, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, VII, 1937, Nr. 3.

Bonn, M. J.: How sanctions failed, American Journal of international law, XV, January 1937.

Borchard, E. M. and *Potter,* W.: Neutrality fort the U. S. A., Yale 1937.

Borel, E.: La neutralité de la Suisse au sein de la S. d. N., in: Revue générale de droit international public, 2e série, t. II, 1920.

— La neutralité, in: Académie diplomatique internationale, oct. 1936.

Bourquin, M.: Le problème de la sécurité internationale, in: Académie de droit international, recueil des cours, 1934, III.

Bradley, Ph.: Can we stay out of war?, New-York 1936.

Brunner, E.: Ueber die rechtliche Natur der schweizerischen Neutralität, Diss. iur. Zürich 1922.

Bruns, V.: Politische Verträge, Bd. II, Teil 2: Materialien zur Entwicklung der Sicherheitsfrage im Rahmen des Völkerbundes 1927—1935, Berlin 1938.

Burckhardt, W.: Neutrale Politik, in: Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. 1912.

— Die Unvollkommenheit des Völkerrechts, Akadem. Vortrag, Bern 1923.

— Die Möglichkeit der Zwangsvollstreckung im Völkerrecht, in: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur, 6. Jahrgang, Heft 1, S. 3 ff.

Cohn, G.: Kriegsverhütung und Schuldfrage, Frankfurter Abhandlungen zum modernen Völkerrecht, Leipzig. Heft 23.

— Neutralité de la S. d. N., in Munch: Les origines et l'œuvre de la S. d. N., Bd. 2. Kopenhagen 1924.

Descamps: Le Pacigérat, in: Revue générale de droit international public, 1900.

Eagleton, C.: Analysis of the problem of war, New-York 1937.

— The attempt to define aggression, in: International Conciliation, Heft Nov. 1930.

Eles, G. T.: Le principe de l'unanimité dans la S. d. N. et les exceptions. Genève 1935.

Falcke, H. P.: Le blocus pacifique, Leipzig 1919.

Fehr, H.: Das kommende Recht, Berlin und Leipzig 1935.

Fiedorowicz, G. de: Historical survey of the application of sanctions, in: Grotius Society, Problems of peace and war, 22, 1936.

Fischer-Williams, J.: Sanctions under the Covenant, in: British Yearbook of International Law, 1936.

— International Change and international Peace, Oxford 1932.

Fleiner, F.: Die Schweiz und der Völkerbund, Basel 1919.

Fünf Stimmen über den Versailler V.B., Basel 1920.

Franke, R.: Der Wirtschaftskampf, dargestellt an Hand seiner historischen Entwicklung und in seiner Verwendung als Sanktionsmittel nach Art. 16 des Völkerbundpaktes. Leipzig 1931.

v. Freitagh-Loringhoven: Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1926.

— Neue Neutralität, in: Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. 20, 1936.

Gagliardi, E.: Die Entstehung der schweizerischen Neutralität, Zürich 1920.

Garner, J. W.: Les lois de la guerre — leur valeur, leur avenir, in: Revue de droit international et de législation comparée, 17, Nr. 1, 1936.

Gonsiorowski, M.: S. d. N. et problème de la paix, Paris 1927.

Göppert, O.: Die letzte Entwicklung des Sanktionssystems, in: Zeitschrift für Völkerrecht, XXIII, Heft 3, 1939.

Grewe, W.: Neutralität im Wirtschaftskrieg, in: Monatshefte für auswärtige Politik, Mai 1937.

Guggenheim, P.: Die schweizerische Neutralität und Art. 16 der V.B.-Satzung, in: Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. 7, 1928.

Haase, J.: Wandlung des Neutralitätsbegriffes, in: Abhandlungen z. modernen Völkerrecht, Heft 29, Leipzig 1932.

Hertz, W. G.: Das Problem des völkerrechtlichen Angriffs, Leiden 1935.

Huber, M.: Das Neutralitätsrecht in seiner neuesten Gestaltung, in: Festschrift für den schweizerischen Juristenverein, Zürich 1908, S. 203 ff.

— Die schweizerische Neutralität und der V.B., in: Les origines et l'œuvre de la S. d. N., Kopenhagen 1928.

Jessup, Ph.: Neutrality, its History, Economics and law, Vol. IV. Columbia University Press, 1936.

— International Security, New-York 1935.

International Sanctions, Royal institute of international affairs: Oxford Univers. Press, 1938.

Kappus, G.: Der völkerrechtliche Kriegsbegriff in seiner Abgrenzung gegenüber militärischen Repressalien, Breslau 1936.

Keppler, K.: Die neue Neutralität der Schweiz, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. 18, 1938.

Kleen, R.: Lois et usages de la neutralité, Paris 1898-1900.

Koo, W. V.K.: La sécurité collective, sa nature et ses conditions, in: Revue de droit international, 14, avril/juin 1936.

Kunz, J. L.: The Swiss neutrality claims case before the League, New-York Univers. Law Quarterly Review, XIV, Nr. 3, 1937.

Lauterpacht: Neutrality and Collective Security, in: Politica, 2, Nov. 1936.

Makowski, J.: L'art. 19 du pacte de la S. d. N., Warschau 1933.

Manning, C. A. W.: The future of the collective system. Institute of international relations, «Problem of Peace», 10th ser., Geneva 1936.

Metzenthin: Wirtschaftskrieg und Neutralität im Weltkriege und nach den Satzungen des Völkerbundes, in: Marine-Rundschau, 41, Dez. 1936.

Michailides: La neutralité et la S. d. N., Paris 1933.

Mitrany, D.: Problem of International Sanctions. London 1921.

Morel: La neutralité de la Suisse et la Société des Nations, Diss. Lausanne 1931.

Morgenthau, H. J.: The end of Switzerlands differential neutrality, in: American Journal of International Law, Bd. 32, Oktober 1938.

Munch: Les origines et l'œuvre de la S. d. N., Bd. I und II, Kopenhagen 1923/24.

Ottolenghi: Il rapporto di neutralità, 1907.

Politis, N.: La neutralité et la paix, Paris 1935.

— Les nouvelles tendances du droit international, Paris 1927.

«Politische Verträge». Eine Sammlung von Urkunden, herausgegeben von Viktor Bruns, bearbeitet von Georg v. Gretschaninow (Carl Heymanns Verlag, Berlin).

Raestad, A.: Souveraineté et droit international, in: Revue de droit international, 10, janvier/février/mars 1936.

Rappard, W.: Switzerland and collective Security, in: New Commonwealth Quarterly, Vol. II, Nr. 1, Juni 1936.

— Proposals for the reform of the Covenant, Vol. II, Nr. 2, September 1936, New Commonwealth Quarterly.

Ray, J.: Commentaire du pacte de la S. d. N. selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société, Paris 1930.

Richter, S.: Die Neutralisation von Staaten, insbes. der Schweiz, Belgiens, Luxemburgs und des früheren Kongostaates. Berlin 1911.

Rogge, H.: Koll. Sicherheit, Bündnispolitik, Völkerbund, Berlin 1937.

— Das Revisionsproblem, 1937.

Röttger, M.: Die Voraussetzung für die Anwendung von V.B.-Zwangsmassnahmen, insbesondere solcher militärischer Natur, in: Frankfurter Abhandlungen zum modernen Völkerrecht, Heft 27, 1931.

Rousseau, Ch.: L'application des sanctions contre l'Italie et le droit international, in: Revue de droit international et de législation comparée, XVII, 1936.

Rousseau, J. J.: Le Contrat social, 1762.

Sanctions internationales, Les, par A. Mestre, L. Le Fur, G. Scelle, Paris 1936.

Scelle, G.: L'élaboration du Pacte, in: Les origines et l'œuvre de la S. d. N., Bd. I, Kopenhagen 1924.

Schiffer, W.: L'interprétation de l'article 16 du pacte, in: Revue Internationale Française du droit des gens, mars/avril 1938.

Schindler, D.: Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes, Zürich 1927.

— Sécurité collective et Neutralité, in: Europäische Revue, Spez.-Nr., Nov./Dez. 1935.

— Die schweizerische Neutralität 1920—1938, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1938, Heft 3.

Schmitt, K.: Der Kernfrage des Völkerbundes. Berlin 1926.

— Der Völkerbund und das politische Problem der Friedenssicherung, 1930.

Scheon, P.: Die rechtliche Natur der Völkerbundssanktionen, in: Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, Bd. LI, Heft 3-4, 1936.

Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl., Berlin 1924.

Séfériades, S.: La question des représailles armées en temps de paix, et l'état actuel du droit des gens, in: Revue de droit international et de législation comparée, 17, Nr. 1, 1936.

Serup, A.: Die Aufhebung der Sanktionen im italienisch-abessynischen Konflikte, in: Friedenswarte 1937, Nr. 1.

Shotwell, J.: On the Rym of the Abyss, New-York 1936.

Sottile, A.: Nature juridique de la neutralité à titre permanent. Catania 1920.

Strupp, K.: Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung, in: Handbuch des Völkerrechtes, Bd. 2, 2. Abtlg., Stuttgart 1933.

— Legal machinery for peaceful change, London 1937 (Neuw Commonwealth Institute monograph. Series B, N° 4).

Ullmann: Die ausschliessliche Zuständigkeit der Staaten nach dem Völkerrechte, Diss. Köln 1933.

Vauzanges: Les sanctions internationales dans la S. d. N., Thèse. Paris 1920.

Waldkirch, E. v.: Die dauernde Neutralität der Schweiz, Basel 1926.

— Völkerbund und dauernde Neutralität der Schweiz, in: Handbuch der Politik, 3. Aufl., Bd. 5, Berlin 1922.

— Art. 435 des Versailler Vertrages in seiner rechtlichen Bedeutung für die dauernde Neutralität der Schweiz, die Neutralisation Hochsavoyens und der Landschaft Gex, Aarau 1924.

— Neutralität und Sanktionen, Bern 1935.

Wanner, H.: Die differenzierte Neutralität der Schweiz, Diss. iur. Basel 1936.

Warren, Ch.: Safeguards to neutrality, in: Foreign Affairs, Jan. 1936.

Wehberg, H.: Das Genfer Protokoll, 1927.

— Die Pariser Völkerbundsakte, Berlin 1919.

— Die Aechtung des Krieges, 1930.

Whitton, J. B.: La neutralité et la S. d. N., in: Académie de droit international, recueil des cours, t. 17, 1927.
Widmer, H.: Der Zwang im Völkerrecht, Diss. iur. Freiburg 1935.
Woolsey, L. H.: The fallacies of neutrality. American journal of international law, 30, April 1936.
Wright, Qu.: The conceipt of agression in international Law, in: American Journal of International Law, 1935.
Zorn, Ph.: Die beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und von 1907, im: Handbuch des Völkerrechtes (Stier-Somlo), Berlin 1915.

B. Lehr- und Handbücher

Anzilotti: Corso di diritto internazionale, 1923 ff.
Brierly: The Law of Nations, 1928.
Fauchille: Traité de droit international public, 8. Aufl., 1921.
Fenwick: International Law, 1924.
Grotius: De iure belli ac pacis libri tres, 1625.
Handbuch des Völkerrechts, herausg. von Stier-Somlo, 1912 ff.
Hatschek: Völkerrecht im Grundriss, 1926.
Hoijer: Le pacte de la S. d. N., commentaire théorique et pratique, 1926.
Hold-Rerneck: Lehrbuch des Völkerrechtes, 1932.
Kunz: Kriegsrecht und Neutralitätsrecht, 1935.
v. Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht, 12. Aufl. 1925.
Niemeyer: Völkerrecht 1923.
Nys: Le droit international, 3 Bde. 1912.
Oppenheim: International law, 3. u. 4. Aufl. von Roxburth. 2 Bde. 1920/1926.
Pradier-Fodéré: Traité de droit international public européen et américain, 8 Bde. 1884—1906.
Scelle: Précis du droit des gens, 1932 und 1934.
Schücking und *Wehberg:* Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl. 1924.
Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts, 3. Aufl. 1926.
Verdross: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1926.
— Völkerrecht, 1937.
Vollenhofen: Du droit de la paix, 1932.
Waldkirch: Das Völkerrecht in seinen Grundzügen dargestellt, 1926.
Waldkirch und *Vanselow:* Kriegs- und Neutralitätsrecht, im Handbuch des Völkerrechtes, 1936.

C. Zeitschriften und Dokumente

Académie de droit international, Recueil des Cours.
Actes de la 1re et de la 2e assemblée de la S. d. N.
Affaires étrangères.
American Journal of International Law.
American political science review.
Annuaire de la Société des Nations.

Annuaire de l'Institut de droit international.
Berliner Monatshefte.
Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über 1. die Neutralität der Schweiz im Völkerbund, vom 3. Mai 1938, 2. die XIX. V.B.V., vom 25. November 1938.
Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, 1. betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund, vom 4. August 1919, und 2. betreffend die Reform des Völkerbundspaktes, vom 4. Januar 1922. — Zusatzbotschaft zu 1., vom 17. Februar 1920.
Britische amtliche Dokumente über den Ursprung des Weltkrieges, Bd. 8.
British Yearbook of International Law.
Documentation Internationale, La.
Documents on the League of Nations, von Kluyver, Leiden 1920.
Europäische Gespräche.
Europäische Revue, insbesondere Sonderheft «Sicherheit», 1935. Heft 11/12.
Festschrift für den schweizerischen Juristenverein, Zürich 1908.
Foreign Affairs.
Friedenswarte.
Grotius Society, Problems of peace and war.
International Affairs.
International Conciliation.
Lo Stato.
Marine-Rundschau.
Monatshefte für auswärtige Politik.
Neue Zürcher Zeitung vom 24. Juni 1937, Nr. 1127.
New Commonwealth Institute, Information Bulletin.
New-York University Law Quarterly Review.
Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht.
Peace Action.
Politica.
Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bde. 1912 und 1914.
Procès-verbaux de la session de la commission internationale du Blocus, S. 5 ff., 1921.
Rassegna di Politica internazionale.
Revue de droit international, des sciences diplomatiques, politiques et sociales (Revue Sottile).
Revue de droit international et de législation comparée.
Revue générale de droit international public.
Revue internationale française du droit des gens.
Revue de droit international et de sciences politiques.
Revue de droit international.
Revue internationale de la Croix-Rouge.
Revista de derecho y ciencias politicas.
Schriften der Akademie für Deutsches Recht.

Schweizer Monatshefte für Politik und Kultur.
Schweizerisches Bundesblatt, 1929, III, S. 890 ff.; 1931, I, S. 142 ff.
Société des Nations. Journal officiel. Actes des assemblées; procès-verbaux des sessions de Conseil; procès-verbaux des commissions; suppléments spéciaux.
Société des Nations, Recueil des traités.
Survey of International Affairs (Toynbee).
Tribune des nations.
Völkerbund (Glarus).
Völkerbund, Zeitschrift der deutschen Gesellschaft für Völkerbundsfragen.
Völkerbund und Völkerrecht.
Völkerrechtsquellen (Fleischmann).
Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
Zeitschrift für internationales Recht.
Zeitschrift für öffentliches Recht.
Zeitschrift für Völkerrecht.
Zeitschrift für Politik.

Einleitung

I.

Neutral sind, nach der klassischen Formel von Hugo Grotius,[1]) die Staaten, «qui in bello sunt medii».

Wir stellen fest:

1. Die Neutralität ist eine Beziehung zwischen Völkerrechtssubjekten.
2. Neutral sein, bedeutet Abstand halten von einem Kriege. Ein Staat mag an einem Kriege zwischen zwei andern Staaten unbeteiligt sein — von diesem Kriege Abstand n e h m e n ; dies bedeutet nicht, dass er neutral ist im Sinne des Völkerrechtes. Die Tatsache, dass er vom Kriege Abstand nimmt, kennzeichnet ihn lediglich als Nicht-Kriegführenden. Gelingt es ihm aber, vermittels eines besonderen Verhaltens gegenüber den Kriegführenden, nicht in den Krieg einbezogen zu werden, d. h. vom Kriege Abstand zu h a l t e n , dann hat er als neutral zu gelten. Die Beziehungen, die zwischen ihm und den Kriegführenden nach bestimmten Grundsätzen Gestaltung finden, bilden den Inhalt seiner Neutralität.

Das Neutralitätsrecht umschreibt die Grundsätze, gemäss welchen der Anspruch der Kriegführenden auf das Kriegführungsrecht einerseits, und der Wille der Drittstaaten, vom Kriege unberührt zu bleiben, andererseits, in Einklang gebracht werden. Den Theorien, die im Verlauf seiner Entwicklung seit dem 17. Jahrhundert aufgestellt wurden, liegt regelmässig eine Analyse der gegenseitigen Rechtsansprüche neutraler und kriegführender Staaten zugrunde; die einen Rechte werden als übergeordnete, die andern als

[1]) Vergl. Grotius, de iure belli ac pacis, III. Buch, Kap. 17.

abgeleitete, oder dann beide als gleichwertige Elemente in ein Normativsystem eingebaut. Bis heute aber sind die theoretischen Grundlagen der Neutralität nie eindeutig festgelegt worden, und das Institut ermangelte vielfach in der Praxis als Instrument des Friedens einer gewissen Stabilität und Resistenz. Die Gründe für diese Tatsache mögen nicht zuletzt in den Schwierigkeiten einer Bewertung der Rechte und Pflichten Neutraler und Kriegführender nach Wesen und Inhalt liegen, und in der Problematik einer «statischen Neutralitätsordnung» angesichts der variablen Elemente des Krieges: seines Umfanges und Charakters, sowie seiner Erscheinungsformen.

II.

In welchem Sinne lassen sich Rechte und Pflichten der Neutralen unterscheiden, und solchen der Kriegführenden gegenüberstellen?

Das Institut der Neutralität beruht auf dem Prinzip der staatlichen Souveränität. Bei Ausbruch eines Krieges steht es den am Konflikte nicht beteiligten Staaten frei, sich einem der Kriegführenden anzuschliessen, oder aber vom Kriege Abstand zu nehmen; dieses Wahlrecht ist ein natürliches Recht des souveränen Staates. Auf Seiten der Kriegführenden entspricht diesem Privileg das Recht zur freien Kriegführung; das «ius ad bellum» stellt seinerseits ein fundamentales, nicht von Gewohnheit oder vertraglicher Vereinbarung abgeleitetes Recht dar. «Ogni stato ha tutela dei suoi interessi e arbitrio di ricorrere alla guerra, anche senza alcuna provocazione di ostilità», denn Krieg ist «uno stato legittimo».[2])

Die Tatsache nun, dass den souveränen Staaten diese absoluten Rechte zustehen, bietet noch keine Gewähr für die Möglichkeit ihrer tatsächlichen Ausübung; so stellten wir fest, dass der Staat, der einem Kriege fernbleiben will, allein durch «Abstandnehmen» keineswegs seine Neutralität begründet. Der Anspruch, den er erhebt, muss in Uebereinstimmung gebracht werden mit den Interessen der Kriegführenden. Hier bedarf es einer bindenden Regelung für die Parteien; Kriegs- und Neutralitätsrecht legen die Leitlinien für ihr Verhalten bei der Ausübung der ihnen zustehenden Grund-

[2]) Vergl. Ottolenghi, «Il rapporto di neutralità», S. 31.

rechte fest. Kriegführende und Neutrale werden Träger von «Rechten und Pflichten» und zwar in dem Masse, als es notwendig erscheint, um die Ausübung des ius ad bellum und die Verwirklichung der Neutralität von der Staatengemeinschaft zu gewährleisten. Diese Rechte und Pflichten lassen sich, ihrer Natur gemäss — es sind ja relative, bedingte Rechte und Pflichten —, nicht zu einer Ordnung zusammenfassen, die Anspruch auf Vollständigkeit und Endgültigkeit erhebt. Das Neutralitätsrecht ist seinem Wesen nach dynamisch; es ist ständiger Anpassung bedürftig, da und insoweit der Krieg und somit die Neutralität in Umfang und Erscheinungsformen ständiger Wandlung unterliegt.

III.

Die richtige Erkenntnis der Voraussetzungen und Funktion der Neutralität hat es erlaubt, die konstruktiven Elemente dieses Instituts festzulegen.

Die klassische Neutralitätsdoktrin nannte zwei Voraussetzungen, auf denen ein Interessenausgleich zwischen den Kriegführenden und den Drittstaaten, welche neutral zu bleiben wünschen, beruhen muss: Nichtbeteiligung und Unparteilichkeit der Drittstaaten als «medii in bello». Damit wurde der Inhalt des Neutralitätsbegriffes auf eine Formel gebracht, aus der die notwendigen Bestimmungen für das Verhalten der Nicht-Kriegführenden im Hinblick auf Isolation vom Kriege in jedem gegebenen Zeitpunkte und unter allen Umständen abgeleitet werden können. Indes ist u. E. die Bedeutung und Tragweite des Erfordernisses der «Nichtbeteiligung und Unparteilichkeit» für die Gestaltung des Neutralitätsrechtes im allgemeinen zu wenig beachtet worden. Welchen Aspekt nahm, schematisch und in grossen Zügen, das Neutralitätsproblem im Verlauf der Geschichte?

Eine erste Phase zeichnet sich ab in der Periode, wo der Krieg auf den Kampf mit Waffen beschränkt und somit eng umgrenzt war. Die Neutralen hatten sich keine besonderen Beschränkungen aufzuerlegen, um ihren status anerkannt zu wissen; ihrem «noli me tangere» stellten sich die Methoden der Kriegführenden zu dieser Zeit ja nicht in den Weg.

Von dem Momente an, wo der Krieg ein Kampf auf breiterer Grundlage wurde und andere Methoden der Gewaltanwendung

auftauchten — etwa seit Beginn des 19. Jahrhunderts — erschien die Lage der Neutralen heikler; das Interesse eines Staates an der Neutralität geht letzten Endes nur so weit, als deren Verwirklichung nicht Opfer bedingt, die das Staatswohl ernsthaft gefährden. Inwieweit, so fragte man sich jetzt, zieht das Erfordernis, dass der Neutrale sich nicht in den Krieg einmischen soll, die Aenderung der Beziehungen nach sich, die in Friedenszeiten zwischen ihm und den nunmehr kriegführenden Staaten herrschen? Und inwieweit ist Unparteilichkeit vereinbar mit dem Bedürfnis der Neutralen, möglichst ungestört Handel und Verkehr mit diesem oder jenem Kriegführenden aufrechtzuerhalten? Bis zu welchem Punkte können die Kriegführenden diese Beziehungen als nicht vom Grundsatze der Unparteilichkeit beherrscht anerkennen?

Dass sich der Neutrale nicht in den Krieg einmischen darf, sollte keinesfalls bedeuten können, dass er nun seine wirtschaftliche und handelspolitische Freizügigkeit eingebüsst habe; es galt also, die Ansprüche der Neutralen auf diesem Gebiete mit den Interessen der Kriegführenden, gewisse Beziehungen des Neutralen mit dem Gegner unterbunden zu wissen, zu vereinbaren.

Um die Mitte des neunzehnten Jahrhunderts schien es notwendig, die Beziehungen zwischen Kriegführenden und Neutralen in einer Reihe von Bestimmungen positiv zu umschreiben; es kam zu einer völkerrechtlichen Vereinbarung, der ein Ausgleich zwischen den Interessen der Kriegführenden und denjenigen der nicht am Konflikte beteiligten Drittstaaten zugrunde liegen sollte, zur Pariser Seerechtsdeklaration vom Jahre 1856, die die Regeln über Blockade, Kaperei und Konterbande zusammenfasst.

Ausführlich wurde dann das Neutralitätsrecht auf der zweiten Haager Friedenskonferenz von 1907 kodifiziert; die dort getroffenen Abkommen umfassen u. a. die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Landkrieges (V. Haager Abkommen) und in Gegenwart eines Seekrieges (XIII. Haager Abkommen) und stellen geltendes positives Recht dar.[3]) Wir wenden uns dieser wichtigsten Kodifikation zu.

---

[3]) Vergl. Ph. Zorn, im Handbuch des Völkerrechtes (Stier-Somlo), Berlin 1915, «Die beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und von 1907», S. 41 ff.

IV.

Wie umschreibt das Haager Recht die Pflichten des Neutralen gegenüber den Kriegführenden, sich nicht an den kriegerischen Auseinandersetzungen zu beteiligen?

1. Der Grundsatz der Nichtbeteiligung, wonach es den neutralen Staaten

a) untersagt ist, die kriegführenden Staaten in jeglichen, unmittelbar den Krieg betreffenden Angelegenheiten zu unterstützen;

b) zur Pflicht gemacht ist, in ihren Hoheitsbereichen zu Lande, zur See und in der Luft alle Kriegshandlungen, sowie jegliche mit dem Krieg im Zusammenhang stehenden Handlungen der Kriegführenden zu verhindern,

erscheint dort in seiner Anwendung auf konkrete Fälle, die den Charakter der Kriegführung um die Wende des 19. Jahrhunderts kennzeichnen.

Wir können im Bereich der unbedingten Neutralitätspflichten (als bedingte Pflichten erscheinen dann jene anderen, die den Neutralen in ihrer Eigenschaft als Unparteiische obliegen) nach dem Haager Recht zunächst eine Enthaltungspflicht feststellen; Art. 6 ASN verbietet die von einer neutralen Macht aus irgendeinem Grunde unmittelbar oder mittelbar bewirkte Abgabe von Kriegsschiffen, Munition oder sonstigem Kriegsmaterial an eine kriegführende Macht.

Verhinderungspflichten sind es andererseits, die den neutralen Staaten obliegen; das Haager Recht umschreibt sie zunächst allgemein; es handelt sich vor allem um Verhinderung von Handlungen der kriegführenden Staaten. So erklärt Art. 1 ALN das neutrale Gebiet für unverletzlich, und Art. 5 schreibt den neutralen Mächten vor, auf ihrem Gebiete die Neutralitätsverletzungen nicht zu dulden. Die Massnahmen, die dies ermöglichen sollen, werden dann des Näheren in einer Reihe von Artikeln festgelegt.

Die neutralen Staaten sind weiterhin in gewissen Fällen auch gehalten, Handlungen der eigenen Staatsangehörigen zu verhindern, wie etwa zum Beispiel die Errichtung von Werbestellen für die Kriegführenden und die Sammlung von Truppen, oder den Missbrauch des Seeasyls (Art. 4 und 5 ALN, und 1 ASN).

Prinzipiell aber besteht für den Neutralen, auf Grund der Unterscheidung zwischen Handlungen des Staates und dem an sich völkerrechtlich belanglosen Vorgehen von Privatpersonen, keine Pflicht, im Kriegsfalle in einen Bereich einzugreifen, der nicht vom Staate selbst beherrscht wird.

2. Die Pflicht zur Unparteilichkeit wird in den Haager Konventionen ebenfalls nicht als allgemeiner Verhaltensgrundsatz verkündet, wie überhaupt die Pflichten der neutralen Staaten nach dem Haager Recht auf ein Mindestmass reduziert erscheinen; diese werden sich denn auch der Bedeutung dieser Pflicht nur in einem Falle bewusst: die neutrale Macht ist nämlich einerseits gemäss Art. 7 und 8 ALN nicht verpflichtet, die auf Rechnung eines Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, als Tätigkeit privater Personen zu verhindern, und die Benützung von Telegraph- und Telephonleitungen, sowie von Anlagen für drahtlose Telegraphie zu untersagen oder zu beschränken, andererseits aber gemäss Art. 9 ALN dazu verpflichtet, alle Beschränkungen und Verbote, die sie in Bezug auf Kriegslieferungen und Beförderung von Nachrichten zu erlassen gedenkt, gleichmässig auf die Kriegführenden anzuwenden.

Man verneinte in der Doktrin vielfach die Frage, ob die Haager Abkommen, insbesondere in Bezug auf das vom Gewohnheitsrechte bestätigte Erfordernis der Unparteilichkeit, nicht extensiv auszulegen seien, und gelangte dann zur Auffassung, dass angesichts der Notwendigkeit, dem Neutralen nicht Pflichten aufzuerlegen, die in concreto eine empfindliche Schädigung seiner wirtschaftlichen Interessen bedeuten können, eine Präsumption zugunsten seiner Handlungsfreiheit in Wirtschaftsfragen bestehe.

V.

Gemäss der Auffassung, wonach der Krieg an sich den Neutralen nichts angehe, und dass ihm daher auch nicht mehr Pflichten auferlegt werden sollten, als dies für die Aufrechterhaltung der «Neutralität» unbedingt notwendig sei, hat man versucht, den Bereich der erlaubten Beziehungen zwischen Neutralen und Kriegführenden in zwei Abschnitte zu unterteilen; es soll Beziehungen geben, im Rahmen welcher der Neutrale gehalten ist, absolut unpar-

teilich zu sein, und solche, die er nach freiem Ermessen gestalten darf.[4])

Das Gebiet der wirtschaftlichen Betätigung wurde den Regeln der Unparteilichkeit mit der Begründung entzogen, dass das Völkerrecht in diese Domäne bisher keinen Zutritt fand;[5]) so wirke sich denn gegebenenfalls die Neutralität als wohlwollende oder nichtwohlwollende gegenüber den Kriegführenden aus, je nach der Neutralitätspolitik, die eingeschlagen werde.[6]) Auf die Tragweite dieser Auffassung kommen wir später zurück.

U. E. stellt der Art. 9 ALN (die Vorschrift der Unparteilichkeit für einen neutralen Staat, sofern er die Tätigkeit seiner Staatsangehörigen, die die Kriegführenden mit Kriegslieferungen versorgen, einschränken will), lediglich eine praktische Anwendung des allgemeinen Grundsatzes der Unparteilichkeit dar. So ist überall dort, wo die Erlassung bestimmter restriktiver Vorschriften in Bezug auf kriegfördernde private Tätigkeit nach Neutralitätsrecht im Ermessen des Neutralen steht, dieser verpflichtet, beide Kriegsparteien gleichmässig zu behandeln. So enthält auch die Präambel des Abkommens über die Seeneutralität eine prinzipielle Anerkennung der Pflicht des Neutralen, von jeder Begünstigung eines Kriegführenden Abstand zu nehmen, «... Il y a lieu de tenir compte», so heisst es dort, « pour les cas non prévus par la présente convention, des principes généraux du droit des gens ... c'est, pour les puissances neutres, un devoir reconnu d'appliquer impartialement aux divers belligérants les règles adoptées par elles; ... ces règles ne devraient pas être changées au cours de la guerre ...» Das Neutralitätsrecht muss dem dynamischen Charakter der Neutralität Rechnung tragen und ihre konstruktiven Elemente, Nichtbeteiligung und Unparteilichkeit, stets in adäquate Beziehung zum wandelbaren Inhalt des Kriegsbegriffes setzen. Der

---

[4]) Vergl. Max Huber, in der Festschrift für den Schweizer. Juristenverein, Zürich 1908, S. 211.

[5]) Theorie des «rechtsfreien Raumes»; vergl. Waldkirch, «Völkerrecht», S. 373, und «Die dauernde Neutralität der Schweiz», S. 46; ferner im Handbuch der Politik, 2. Auflage V., Berlin 1922: «Völkerbund und dauernde Neutralität»; Cohn, «Neutralité et S.d.N., S. 182 ff.

[6]) Vergl. Waldkirch, «Völkerrecht», S. 371/72; ferner die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 4. August 1919.

Staat, der heute in einem Kriege den Wirtschaftskampf durch einseitige Stellungnahme beeinflusst, wird nicht als neutral gelten.

VI.

Sofern «Krieg» in einem Zeitpunkte der Geschichte lediglich und ausschliesslich «Auseinandersetzung mit Waffen» im Sinne eines Zweikampfes bedeutet, kann das Nichteingreifen in die Kampfeshandlungen genügen, um die Neutralität zu begründen; der Neutrale wird im übrigen den kriegführenden Staaten alle Unterstützungen angedeihen lassen können, die er für gut hält. So lässt sich die Rechtslage zu einer Zeit, als sich das Neutralitätsrecht den tatsächlichen Verhältnissen im Kriegsfalle angepasst hatte — gegen Ende des 18. Jahrhunderts, — dahin umschreiben, dass der neutrale Staat mit seinen eigenen Streitkräften am Kriege nicht teilnehmen durfte, und dass auf seinem Gebiete keine Kampfhandlungen erfolgen sollten. Die Unterstützung der Kriegführenden mit Mitteln aller Art war im übrigen, soweit dies zu jener Zeit in Betracht kam, durchaus zulässig.

Der Krieg war damals seinem Umfange nach ein bewusst und grundsätzlich partieller Krieg, auf Waffenkampf beschränkt, und auf der klaren Trennung des unbeteiligten, gewerbetreibenden Bürgers von den «Soldaten», der «Kombattanten» von den «Nichtkombattanten», beruhend.

Rousseau ist es gewesen, der diese Auffassung des Krieges in der Literatur erstmals eindringlich vertrat. «La guerre», sagte er, «n'est donc point une relation d'homme à homme, mais une relation d'état à état, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes, ni même comme citoyens, mais comme soldats; non point comme membres de la patrie, mais comme défenseurs.»[7]) Die gleiche Ansicht über den Krieg herrschte bei den europäischen Kontinentalstaaten noch bis zum Ausbruch des Weltkrieges vor; in einer Entscheidung des deutschen Reichsgerichtes vom Jahre 1914 (wie übrigens auch ganz allgemein im Haager Neutralitätsrecht) kommt sie deutlich zum Ausdruck. Es heisst dort: «Dem deutschen Völkerrecht liegt die Anschauung gewisser ausländischer Rechte fern, dass der Krieg unter möglichster

[7]) Rousseau, «Contrat social», Kap. 4 des 1. Buches, ersch. 1762.

wirtschaftlicher Schädigung der Angehörigen feindlicher Staaten zu führen ist, und dass diese daher in weitem Umfange der Wohltaten des gemeinen bürgerlichen Rechtes zu berauben sind. Vielmehr gilt der Grundsatz, dass der Krieg nur gegen den feindlichen Staat als solchen und gegen dessen bewaffnete Macht geführt wird . . .»[8])

Vom kontinentaleuropäischen Kriegsbegriff distanzierte sich jedoch schon früh die anglo-amerikanische Doktrin, die vor allem den praktischen Erfolg völkerrechtlicher Gewaltmassnahmen, insbesondere des Krieges selbst, ins Auge fasste; es entstand eine Kriegslehre, die im besonderen auf die zwischenstaatlichen Beziehungen maritimer Handelsstaaten zurückzuführen und im Zusammenhang mit einer vornehmlich auf wirtschaftliche Gebiete orientierten Politik zu verstehen ist. Danach erfuhren Kampfbereich und Kampfmethoden insofern eine Erweiterung, als die Wirtschaftsmacht zur Ergänzung der militärischen Mittel für die Kriegführung herangezogen wurde; der Wirtschaftskampf sollte nunmehr den Gegner materieller Möglichkeiten zur erfolgreichen Durchführung des Krieges berauben.

Die anglo-amerikanische Auffassung des Krieges fand im ersten Weltkrieg bald weitere Anerkennung und verdrängte allmählich den kontinentalen Kriegsbegriff; die Staaten lernten es, sich der Wirtschaft als Waffe zu bedienen, um eine grössere Kampfkraft zu entfalten. Der moderne Krieg hat den Charakter angenommen, der der Erweiterung der staatlichen Interessensphären entspricht; er umfasst Ebenen, die bisher ausschliesslich dem Lebensraum der Nichtkombattanten angehörten, und bewirkt so, wenn auch nur mittelbar, die Beteiligung anderer Volksschichten mit zusätzlichen Kampfmitteln; er wird zum Kampfe, dem nicht bloss ein Heer geopfert, sondern ein ganzes Volk ausgesetzt wird, welches an den Wurzeln seiner Existenz getroffen werden kann. Er ist in diesem Sinne heute ein «totaler» geworden; die Feinde, die sich gegenüberstehen, sind nicht mehr bloss bewaffnete Soldaten: diese bilden bloss eines der Werkzeuge zum Kampfe. Die anderen Werkzeuge in den Händen der Kriegführenden sind Wirtschaft und Handel; ja in den Kampf werden, ausser diesen sich unmittelbar

[8]) Entscheidungen des Reichs-Gerichtes in Zivilsachen, Bd. 85, S. 375 ff.

auswirkenden Kräften, auch solche religiöser, moralischer und weltanschaulicher Art einbezogen.

Aus dem Beispiel des ersten Weltkrieges ging hervor, welch grosse Bedeutung die wirtschaftliche Hilfe der Neutralen für die Entwicklung der Kampfkraft der Kriegführenden gewinnt; sie kann unter Umständen nicht einmal dadurch ersetzt werden, dass es einem Kriegführenden gelingt, Wirtschaftsgebiet zu erobern.

Die Bedürfnisse der Kriegswirtschaft sind so ausgeprägt, dass vielfach der militärischen Front Soldaten entzogen werden, um sie dort einsetzen zu können; hinter der militärischen Front erhebt sich die Wirtschaftsfront.

Die Bedeutung der Stellungnahme der Neutralen in Wirtschaftsfragen geht aus der Tatsache hervor, dass auch weitgehende Selbstgenügsamkeit im Frieden nicht die Autarkie im Kriegsfalle bedeutet; ein Rückgang der Produktion hemmt die Ausfuhr und damit die Devisenzufuhr, und die Einfuhr wird erdrosselt — oder vom Kredit der Neutralen abhängig. Die Wirtschaft muss nun wieder auf Kosten rein militärischer Kraftentfaltung gefördert werden, und es schliesst sich der circulus vitiosus, der eindringlich die gegenseitige Bedingtheit und die notwendige Ergänzung wirtschaftlicher und militärischer Kampfkraft in einem Kriege offenbart.

Inhalt und Bedeutung der Neutralität sind in Theorie und Praxis verschieden bewertet worden; in der vorliegenden Arbeit wird die Evolution des Instituts, insbesondere im Rahmen des Völkerbundes, und anhand der Stellung der Schweiz bis 1938, zu verfolgen sein.

ERSTER TEIL

Krieg und Neutralität im Völkerbund

I. ABSCHNITT

Die Probleme einer Friedensordnung und der Versuch des Völkerbundes, den Krieg durch friedliche Mittel zu ersetzen

§ 1. — Kritik der Neutralität; die neuen Aufgaben

In der Einleitung gelangten Wesen und Grundlagen der Neutralität zur Darstellung. Vom Prinzip der staatlichen Souveränität ausgehend, haben wir die wesentlichen Voraussetzungen geprüft, unter denen dieses Institut die Funktion der Friedensbewahrung zu erfüllen vermag.

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts und insbesondere dann nach dem Weltkrieg 1914—18 ging man in der Völkerrechtsliteratur und in der Doktrin daran, die Neutralität als «Instrument des Friedens» einer eingehenden Kritik zu unterziehen. Diese galt zunächst den Mängeln und der Unzulänglichkeit der Neutralität als solcher; man glaubte, ein Versagen des Neutralitätsrechtes feststellen zu müssen. Sie richtete sich dann aber auch grundsätzlich gegen den «Neutralitätsfrieden» — so wollen wir den Frieden bezeichnen, den sich der Neutrale durch Abseitsstehen sichert —, als eine unvollkommene Form des Friedens, wie er in einer Staatengemeinschaft verwirklicht werden kann: negativen Charakters («Abstandnehmen vom Kriege») und partikulär, d. h., auf einzelne Staaten beschränkt.

I.

Die Unzulänglichkeit der Neutralität als Rechtsinstitut wurde, wenn wir das Wesentliche zusammenfassen, folgendermassen charakterisiert:

a) Die Erfahrung lehrt, dass die Regeln der Neutralität der Dynamik des Kriegsrechtes kaum standhalten. «Les règles qu'à la suite d'efforts répétés, la diplomatie était parvenue à poser pour concilier les justes intérêts des neutres et des pays en guerre, en mettant les premiers à l'abri des prétentions exagérées des seconds avaient en quelques mois (im Weltkriege) cessé d'exister: non seulement les droits des belligérants avaient primé ceux des neutres, ils les avaient à peu près complètement détruits.»[9])

Es zeigt sich, dass die Einnahme einer neutralen Haltung nicht genügt, um vom Kriege verschont zu bleiben. (Dazu sei festgestellt, dass die Verletzungen der Neutralität, die der Krieg mit sich bringt, keineswegs die Hinfälligkeit des Neutralitätsrechtes beweisen; diese lassen sich vielmehr auf die Verkennung, bezw. unrichtige Anwendung seiner Grundsätze zurückführen.)

b) Die Neutralität, wie sie die Kriegführenden nunmehr verwirklicht sehen wollen, bedeutet für die Neutralen eine zu starke Belastung; sie würde ihnen Pflichten auferlegen, die den ihnen zuerkannten Rechten keineswegs entsprächen. «Neutralität» müsse infolge des stetig zunehmenden Bereiches, innert dessen kriegerische Gewalt Anwendung findet, zu teuer erkauft werden, und es werde für die Neutralen praktisch unmöglich, sich den Auswirkungen des Krieges in erträglichem Masse zu entziehen.

II.

Welches waren nun die Erwägungen, die die Zweckmässigkeit und Berechtigung des «Neutralitätsfriedens» im Rahmen der Völkergemeinschaft in Zweifel zogen, und welches die Perspektiven, die sich nach dem Weltkriege für eine Neuorganisation der Staatengemeinschaft boten?

Der Zweck der Neutralität — so argumentierte man — liegt in der Funktion begründet, den Neutralen die Unabhängigkeit vom

[9]) Vergl. Fauchille, «Traité de droit international public», tome II, numéro 1534, 9 (S. 829).

Kriege und damit einen stabilen Friedenszustand zu gewährleisten.

Diese Funktion erscheint nunmehr weitgehendst beeinträchtigt. Die Neutralität bildet keine feste Grundlage für eine zweckmässige Gestaltung der gegenseitigen Beziehungen zwischen Kriegführenden und friedliebenden Staaten. Indem sie den Grundsatz strikten Abstandnehmens verkörpert, räumt sie den Kriegführenden die Möglichkeit ein, ein System zu entwickeln, das die Neutralen in willkürlichem Masse den Auswirkungen des Krieges unterwirft (Begründung eines «modifizierten» Friedenszustandes!) und die Förderung der zwischenstaatlichen Beziehungen sowie den wirtschaftlichen und kulturellen Aufbau der Staatengemeinschaft den Bedürfnissen der Kriegführung opfert. Dieses Abstandnehmen wirkt sich letzten Endes in einer Begünstigung und Förderung des Krieges aus, der in seiner heutigen Gestaltung auch externe Wirkungen zeitigt und damit eine schwere Schädigung aller übrigen Staaten bedeutet.

«La guerre de 1914 n'a pas seulement permis de constater la faillite du compromis historique entre belligérants et neutres. Elle n'a pas seulement établi avec évidence qu'entre la guerre, telle qu'elle est devenue, surtout lorsqu'elle met aux prises les grandes puissances, et le maintien en principe, au profit des états tiers, du droit commun de la paix, aucune conciliation, aucun accommodement ne sont plus possibles. Elle a révélé aussi que la conscience du monde civilisé ne saurait tenir pour légitime la condition d'isolement, de désintéressement, d'égoïsme qui a caractérisé jusqu'ici le régime de la neutralité . . .»[10])

Es hat sich gezeigt, dass der Krieg nicht länger die private Angelegenheit der Kriegführenden darstellt, dass er von den übrigen Staaten nicht mehr als «res inter alios acta» betrachtet werden kann; die Bande, die zwischen den Staaten bestehen, sind so eng geworden, ihre gegenseitigen Beziehungen so mannigfach, dass ein Krieg auch die Nichtbeteiligten betrifft und die Gesamtheit gefährdet. Aus den Erfahrungen des ersten Weltkrieges geht hervor, dass der Friedensgedanke in einer Staatengemeinschaft seine Realisation grundsätzlich in einer wirksamen Bekämpfung, in der Verunmöglichung des Krieges anzustreben hat. Denn dieser bedeutet

---

[10]) Vergl. Politis, «La neutralité et la paix», S. 95/96.

nicht mehr eine vorübergehende, lokal begrenzte Störung, sondern eine Zerrüttung des internationalen Zusammenlebens. Somit kommt der Revision des Neutralitätsrechtes nur mehr eine sekundäre Bedeutung zu; subsidiär mag Frieden durch Neutralität verwirklicht werden.

«La guerre de 1914 a porté à la neutralité un coup mortel, en montrant, en même temps que la précarité de son régime, le besoin de doter la communauté internationale d'une organisation propre à y assurer l'ordre et la paix.»[11])

Es gilt, dem Kriege als solchem in der Völkergemeinschaft ein Ende zu setzen. Der Krieg, die gewaltsame Methode zur Lösung zwischenstaatlicher Streitfragen, stellt eine ultima ratio in Ermangelung eines friedlichen Verfahrens dar. Es handelt sich also vor allem darum, ihn durch geeignete Mittel zu ersetzen, und weiterhin muss die Möglichkeit geschaffen werden, gegebenenfalls gegen den Friedensstörer — einen der Kriegführenden — vorzugehen, um den Krieg zu unterdrücken. «Substitution» — die Schaffung eines Ersatzes für das Institut des Krieges —, und «Repression» — die Unterdrückung eines Krieges —, bilden somit die Elemente der Friedenssicherung im Rahmen der Völkergemeinschaft.

III.

«Dès lors que, dans la vie des peuples, la paix était devenue l'état normal et la guerre un intolérable fléau, il était logique de se demander si la neutralité, telle qu'elle s'était développée sous l'empire de la primauté de la guerre, ne devait pas se transformer de manière à traduire en droit l'impossibilité de fait où se trouvaient désormais les neutres de tenir la guerre pour une affaire qui ne les intéressait pas . . .»[12])

Hier wird nun die inhaltsschwere Frage aufgeworfen, inwiefern es möglich und, im Hinblick auf das zu erreichende Ziel: die integrale Verwirklichung des Friedens in der Staatengemeinschaft — zweckmässig sei, den Neutralen eine zusätzliche Aufgabe zuzuweisen; die Aufgabe nämlich, gegebenenfalls einen Beitrag zur raschen Niederdrückung eines Krieges zu leisten.

---

[11]) Vergl. Politis, op. cit., S. 90.
[12]) Vergl. Politis, op. cit., S. 82.

Bereits seit Beginn des 18. Jahrhunderts schrieb man in der Literatur den Neutralen die Rolle zu, ihre Mittel in den Dienst einer Verständigung zwischen den Kriegführenden zu stellen, als Mittler aufzutreten. Dass die Neutralen imstande seien und sich die Aufgabe stellten, in diesem Sinne zu wirken, wurde vielfach als wesentliche Rechtfertigung der Neutralität betrachtet. Die Ausübung einer Vermittlertätigkeit konnte niemals als «unfreundliches Gehaben» gegenüber einer der Streitparteien angesehen werden. Die Autoren des 19. und 20. Jahrhunderts begannen dann, eine Intervention der Neutralen im Dienste des Rechtes und der Gerechtigkeit zu befürworten; sofern das Recht auf einer Seite festgestellt werden könne, sei es nicht am Platze, beide Kriegführenden gleich zu behandeln. Es frage sich nur, ob eine Stellungnahme der Neutralen mit gewissen Mitteln möglich sei, und nach welchen Kriterien sie erfolgen solle.

Das Postulat nach aktiver Beteiligung der Neutralen an einer solidaren Aktion repressiver Natur gegen den Staat, der «iniusta causa» gegen einen anderen Staat Krieg führt, dokumentiert die Auffassung, dass die Neutralität gegenüber der unrechtmässigen Anwendung kriegerischer Gewalt eine Modifikation erfahren müsse; es setzt die Möglichkeit eines Kompromisses zwischen Repression des Krieges und Neutralität voraus.

§ 2. — Die Elemente der Friedenssicherung und das Versagen der Substitutionsmethode im Völkerbund

A. Aufgabe des Völkerbunds und Mittel für die Sicherung des Friedens

Der V.B. wurde gegründet «zur Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit». So heisst es in der Präambel des V.B.P.

Die Aufgabe, die sich die Signataren des V.B.P. stellten, ging dahin, einen integralen, dauernden Frieden für die Staatengemeinschaft zu ermöglichen, und diesen Frieden sicherzustellen.

Welches waren nun die Mittel, die der V.B. zur Lösung dieser Aufgabe vorsah?

a) Den dauernden Frieden ermöglichen; das heisst Unnötigmachen, Ersetzung des Krieges durch ein geeignetes Verfahren,

welches auf friedliche Weise zu erreichen vermag, was bisher in der Geschichte Sache des Krieges war.

Wenn man einen Krieg verhüten will, dann ist es unerlässlich, ihn an der Wurzel, d. h. an seinen Ursachen zu packen; Krieg ist nicht Selbstzweck, sondern ein Mittel; seinen Ursprung bilden geschichtliche Gegebenheiten, und seine Treibkräfte sind die politischen und psychologischen Faktoren, die das Leben der Völker bestimmen. Der Krieg ist nichts anderes, als die heftigste Ausdrucksform dieser Treibkräfte, und es wäre sinnlos, ihn feierlich verbieten zu wollen, wenn man nicht zugleich mit anderen Methoden den Kräften auf den Leib rückte, die ihn zum Ausbruch bringen.

Verschiedene Tatbestände liegen einem Krieg zugrunde. Einmal kann es sich um eine Streitigkeit zwischen zwei Staaten handeln, deren friedliche Liquidierung in der einwandfreien Anwendung des geltenden Rechtes erfolgen muss. Auf dem Gebiete friedlicher Streitschlichtung secundum legem konnte der V.B. nun an eine bereits seit Ausgang des 19. Jahrhunderts bestehende und in der Folge beträchtliche Fortschritte aufweisende Praxis anknüpfen; neue Probleme und besondere Schwierigkeiten tauchten nicht auf.

Im allgemeinen aber bildet nicht der Wille, bestehendes Recht anzuwenden, sondern der Wunsch, bestehendes Recht abzuändern, die Ursache von Konflikten zwischen Staaten. Der Krieg stellt, in seinen Ursachen und Wirkungen betrachtet, nicht so sehr ein Zwangsmittel im Dienste des status quo dar, als vielmehr eine Gewalt, die dessen Revision anstrebt. Die friedliche Abänderung internationaler Rechtsnormen, die nicht unmittelbar die Lebensinteressen eines bestimmten Staates berühren, ist meist ohne grosse Schwierigkeiten zu erzielen. Anders ist es dann, wenn es sich darum handelt, besondere Verhältnisse, die sich zwei Staaten, — zumeist auf Grund eines Vertrages —, zu eigen gemacht haben, zu revidieren; wenn es etwa darum geht, Grenzen abzuändern, oder ein Gebiet (eine Kolonie) zu erwerben, oder wirtschaftliche Hilfsquellen zu erlangen, u. a. m.

Der V.B.P. hat in Art. 19 versucht, diesen Fällen Rechnung zu tragen; er führt eine Prozedur ein für die «Nachprüfung unanwendbar gewordener Verträge» und «internationaler Verhältnisse, deren Aufrechterhaltung den Weltfrieden gefährden könnte». Inwieweit die Anwendung dieses Artikels, sowie dann ferner der Artikel 12

bis 15 eine Substitution des Krieges durch friedliche Mittel zur Aenderung des status quo tatsächlich ermöglichen, soll unter lit. B untersucht werden.

b) Den Frieden sicherstellen: das heisst, ihn gegen Störungen feien, und nötigenfalls einen Krieg unterdrücken.

Diese Aufgabe ist in dem Sinne subsidiär, als sie sich nur dann stellt, wenn und insofern das vorgesehene friedliche Verfahren, das den Krieg ersetzen soll, nicht eingeschlagen wird.

Der V.B.P. sieht zunächst zum Zwecke der Prävention gewisse «erhaltende Massnahmen» vor, d. h. solche, die sich mit den äusseren Erscheinungsformen eines Konfliktes befassen und ihn in friedlichen Grenzen zu halten suchen, ohne eine Regelung der Streitfrage selbst zu erstreben oder die Ursachen des Konfliktes zu beseitigen; das Verfahren ist im Wesentlichen in Art. 11 V.B.P. festgelegt.

Die Handhabe zum Vorgehen gegen einen Staat, der entgegen den im V.B.P. übernommenen Verpflichtungen zum Kriege schreitet, bietet Art. 16; hier liegt das Repressionssystem des V.B. verankert.

Ueber die Bedeutung der im Art. 16 vorgesehenen Zwangsmassnahmen wird, im Zusammenhang mit dem Problem der Neutralität im V.B., im folgenden Abschnitt die Rede sein.

B. Die Untauglichkeit der Mittel auf dem Gebiete der Substitution

Die Fassung des Art. 19 V.B.P. lässt deutlich erkennen, dass sich die Gründer des V.B. der Bedeutung einer friedlichen Prozedur zur Substitution des Krieges durchaus bewusst waren; der Artikel bringt die Ueberzeugung zum Ausdruck, dass Revisions- und Anpassungsmöglichkeiten in einer Völkerrechtsgemeinschaft unerlässlich seien. — «Die Versammlung kann», so heisst es dort, «von Zeit zu Zeit die Mitglieder zu einer Nachprüfung der unanwendbar gewordenen Verträge, sowie der internationalen Verhältnisse auffordern, deren Fortdauer den Weltfrieden gefährden könnte.»

Welches ist nun die juristische Bedeutung einer solchen Aufforderung? Die Beantwortung dieser Frage ist von grosser Tragweite. Der «Aufforderung» des Art. 19 entspricht der terminus technicus «Empfehlung»; unter «Empfehlungen» versteht man die-

jenigen Beschlüsse von Rat und Versammlung, denen keine unmittelbare Rechtswirkung zukommt.[13]) Die Aufforderung des Art. 19 ist die rechtlich unverbindliche Aeusserung einer Ansicht der Versammlung, die die Feststellung enthält, es bestünden internationale Verhältnisse, die einer Revision bedürften.

Wollte man der Initiative der Versammlung nicht jegliche rechtliche Bedeutung absprechen, so müsste in einer solchen Feststellung die Anerkennung der Kaduzität eines Vertrages von rechtswegen erblickt werden.

Diese Interpretation erscheint durchaus einleuchtend. Der Art. 19 V.B.P. hätte damit zunächst eine Handhabe für die Anwendung der «clausula rebus sic stantibus» geboten; eine einseitige Vertragskündigung, die so lange möglich ist, als nicht erwiesen erscheint, dass die im Vertrage verankerten Rechtssätze den politischen Bedürfnissen nicht länger entsprechen, wird zufolge einer authentischen Feststellung der V.B.V. — der in diesem Falle «Beweiskraft» zukommen soll — ermöglicht. Daran knüpft sich dann für die betreffenden Staaten — die Parteien im drohenden Konflikte — die Pflicht, an die Ersetzung des alten, mangelhaften Rechtszustandes durch eine neue Ordnung zu schreiten.

Zumindest wären jedoch die Parteien, falls die V.B.V. in einem bestimmten Falle festgestellt hätte, dass gewisse Rechtsbeziehungen gemäss Art. 19 revisionsbedürftig sind, moralisch verpflichtet gewesen, die Revision an die Hand zu nehmen und einen neuen Vertrag auszuarbeiten; die Versammlung konnte in dieser Richtung keine Schritte unternehmen.

In einer ganzen Reihe von Artikeln des V.B.P. wurde ein Organ — meist der Rat — mit der Feststellung von Tatsachen betraut; in all diesen Fällen hat eine solche Konstatation bestimmte Rechtsfolgen insofern, als die V.B.M. verpflichtet werden, daraus Schlüsse zu ziehen, und diese Schlüsse ihrem Verhalten zugrundezulegen. So überträgt Art. 10 dem Rate die Aufgabe, einem Angriff vorzubeugen oder ihn zu ersticken; Art. 11 verpflichtet die Versammlung, die zur Erhaltung des Friedens notwendigen Massnahmen bei Kriegsgefahr oder Ausbruch eines Krieges zu ergreifen; Art. 13

---

[13]) Schindler, «Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes», S. 65.

verpflichtet den Rat, die Massnahmen vorzuschlagen, die die Exekution eines Schiedsspruches ermöglichen sollen, und Art. 16 heisst ihn im Falle eines Vertragsbruches einspringen. Ueberall handelt es sich zunächst um die Feststellung einer Tatsache: es liege ein Angriff vor, Kriegsgefahr, ein rechtskräftiger Schiedsspruch, eine Paktverletzung. An die Konstatation jeder dieser Tatsachen ist ipso facto eine Ermahnung geknüpft, den im V.B.P. eingegangenen Verpflichtungen Folge zu leisten. Eine materielle Regelung bleibt aus; das System der genannten Artikel entwickelt lediglich formelles Recht. Der Rat oder die Versammlung ziehen nicht selbst die Konsequenzen aus ihren Feststellungen, sie üben auf die Mitglieder keinen direkten Zwang aus. Sie schaffen bloss die Voraussetzungen, unter denen die bindende Kraft des V.B.P. sich auswirken wird; sie machen die Mitglieder auf ihre Pflichten aufmerksam. Mit der Unterzeichnung des Paktes hat sich ja jedes Mitglied verpflichtet, bei Eintritt eines in abstracto umschriebenen Ereignisses eine bestimmte Haltung einzunehmen: bei Krieg, Kriegsgefahr, Angriff, Paktbruch oder, gemäss Art. 19, in Anbetracht eines revisionsbedürftigen Vertrages; ein Organ des V.B. ist zuständig, den «fait accompli» festzustellen.

Darin aber liegt der entscheidende Mangel des Art. 19. Der V.B. stellt die Diagnose: Revisionsbedürftigkeit eines unanwendbar gewordenen Vertrages, — ist jedoch nicht in der Lage, die erforderlichen Massnahmen für eine Abhilfe festzulegen und durchzuführen.

Es ist offensichtlich verfehlt, die nicht unmittelbar an der Revision interessierten Mächte in dem Augenblick von einer Kooperation mit den an der Revision interessierten Staaten fernzuhalten, wo es sich darum handelt, den streitigen Fragen auf den Grund zu gehen, und eine konkrete Lösung zu finden. Wir haben darauf hingewiesen, dass die V.B.V. nach ihrer Mahnung an die Parteien keinerlei weitere Schritte tun kann. Gerade in dem Zeitpunkt, wo das Eingreifen der unbeteiligten Mächte, die Tätigkeit des V.B. als Berater und Vermittler von grösstem Nutzen wäre, werden die Vertrags-Parteien sich selbst überlassen und stehen damit wieder am Ausgangspunkt der Situation, die als «status quo» fortzubestehen, oder eben zu einem Krieg auszuarten droht! Nach welchen rechtlichen Gesichtspunkten oder welchem Prinzip eine Aenderung

des status quo vom V.B. als notwendig erachtet werden soll, ist eine Frage für sich; eine jener Fragen, auf die der V.B.P. keine Antwort zu geben vermochte. Deutlich erkennt man die Aussichtslosigkeit des Versuches, von Art. 19 ausgehend, die Substitutionsmethode zum Zwecke der Friedenssicherung im V.B.P. zur Geltung zu bringen.

Der Art. 19 erscheint als untauglich zur vorbeugenden Abänderung solcher Verträge und internationaler Verhältnisse, die den Frieden bedrohen. «Art. 19, seiner Idee nach eine der Hauptstützen der Sicherheit, versperrt heute, eingerostet und fast verfallend, einer wirklichen Befriedung den Weg.»[14])

Ist zwischen zwei Staaten, die übereingekommen sind, alle zwischen ihnen entstehenden Konflikte richterlich oder schiedsrichterlich entscheiden zu lassen, nicht ausdrücklich die Möglichkeit einer solchen Aenderung in einem Vertrage vorgesehen, so steht es in keines Richters, Schiedsrichters oder Vermittlers Macht, das Verlangen eines dieser Staaten nach «Abänderung eines unhaltbar gewordenen Zustandes oder Vertrages» als rechtmässig zu bezeichnen und ihm Folge geben zu lassen. Ist eine Abänderung nicht vertraglich vorgesehen, so muss jedes Urteil einer zwischenstaatlichen Instanz, auf dem geltenden Rechte fussend, die Beibehaltung des status quo als «Recht» erklären. Dies gilt für alle Fälle; es erübrigt sich also, hier auf den Unterschied zwischen «rechtlichen» und «politischen» Streitigkeiten einzugehen, ganz abgesehen davon, dass es kaum möglich ist, diese Streitigkeiten generell gegeneinander abzugrenzen. Letzten Endes steht es offenbar im Ermessen der Parteien, einen Streit als «rechtlichen» oder «politischen» aufzufassen. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 13, I. V.B.P., wonach die Mitglieder des V.B. «übereinkommen, eine zwischen ihnen sich erhebende Streitfrage, die nach ihrer Ansicht einer gerichtlichen oder schiedsrichterlichen Lösung zugänglich ist ... in ihrer Gesamtheit der ... Regelung zu unterbreiten».

Dem richterlichen Ermessen bei der Beurteilung zwischenstaatlicher Streitigkeiten ist ein engster Bereich gesetzt; nach Billigkeit darf nur in den Fällen entschieden werden, in denen die Parteien ausdrücklich die Erlaubnis dazu einräumten. Der V.B.P. spricht nicht von einer solchen Erlaubnis.

[14]) Berber, «Sicherheit und Gerechtigkeit», S. 83.

Es hatte sich bald erwiesen, dass die Mittel, die den V.B.M. zur Verfügung standen, um die eigentlichen Kriegsursachen in der internationalen Gemeinschaft zu beseitigen, unzulänglich waren. Die Hauptbestrebungen innerhalb des V.B. galten fortan der Unterdrückung des Krieges; der Friede sollte mit der Repressionsmethode gesichert werden; die «Besitzenden» in der Völkergemeinschaft, die Staaten, die ein Friedensvertrag privilegiert hatte, zeigten die natürliche Neigung zu vergessen, dass jenseits des juristischen Systems, das ihre Vorzugslage deckte, sich die Wirklichkeit wandelt.

II. ABSCHNITT

Die Lücken und Mängel der Repression und die Rolle der Neutralität im Völkerbund

§ 1. — Allgemeines

Die Mittel und Methoden des V.B.P. genügten nicht, um dem Krieg als solchem in der Staatengemeinschaft ein Ende zu setzen. Das geeignete Verfahren, welches auf friedliche Weise zu erreichen vermag, was in der Geschichte bisher Sache des Krieges war, blieb aus.

Der V.B. hatte sich auch zum Ziel gesetzt, wie bereits hervorgehoben wurde, den Frieden — im Besondern die den Weltkrieg beschliessenden Friedensverträge — sicherzustellen. Von der Möglichkeit ausgehend, dass ein V.B.M. entgegen den von ihm übernommenen Verpflichtungen zum Kriege schreiten könnte, entwickelte der V.B.P. ein System, das die Repression eines solchen Krieges gewährleisten sollte. Dieses Sanktionensystem wurde auf dem Gedanken aufgebaut, dass es Pflicht aller V.B.M. sei, gegen einen Friedensstörer Stellung zu nehmen und gemeinsame Massnahmen zur Wiederherstellung des Friedens durchzuführen.

Nach unserer Auffassung ist grundsätzlich ein Kompromiss zwischen den Aufgaben eines Neutralen und der Pflicht, gegen einen der Kriegführenden Sanktionen zu ergreifen, ausgeschlossen. Den «Neutralitätsfrieden» können die V.B.M., die sich zur Aufgabe stellen, einen Kriegführenden zu zwingen, den von ihm begonnenen

Krieg abzubrechen, nicht beanspruchen. Man kann nicht neutral bleiben, wenn man sich in einen Krieg einmischt. Wir haben die Neutralität als ein Rechtsinstitut umschrieben, dessen Friedensfunktion auf der Verwirklichung der Prinzipien der Nichteinmischung in einen Krieg und der Unparteilichkeit gegenüber den Kriegführenden seitens der anderen Staaten beruht. Wir haben betont, dass der Neutrale in dem Rechtsverhältnis, das den Neutralitätsfrieden begründet, in ganz bestimmter Weise zur Nichtbeteiligung und Unparteilichkeit verpflichtet ist; seine Haltung gegenüber den Kriegführenden erfordert Treu und Glauben. «Neutrality», wie Borchard[15]) sagt, «requires candor and honesty». Das Rechtsverhältnis zwischen Neutralen und Kriegführenden beruht auf der Tatsache des gegenseitigen Vertrauens.

Da nun aber das System der kollektiven Kriegsbekämpfung des V.B.P. Lücken aufwies, konnte der Neutralität im Rahmen des V.B. jener Raum zuteil werden, der diesen Lücken entsprach.

Dem Sanktionensystem hafteten Mängel an; wo die Pflicht zu gemeinsamen Sanktionen gegen einen Kriegführenden nur unvollkommen umschrieben war, da sollte ebenfalls die Neutralität, vielleicht in modifizierter Gestalt, zur Geltung kommen.

Um die Rolle der Neutralität im V.B. zur Darstellung zu bringen, wollen wir zunächst prüfen, unter welchen Umständen für die V.B.M. angesichts eines Krieges das Recht bestand, «überparteilich» zu bleiben.

Der V.B.P. unterscheidet zwischen legalen und illegalen Kriegen; die ersteren («rechtmässigen») sind es, die keine Sanktionen nach sich ziehen.

§ 2. — Kriege, die keine Sanktionen auslösen, als Gelegenheit für Völkerbundsmitglieder, die Neutralität zu wahren

A. Die legalen Kriege zwischen Völkerbundsmitgliedern

a) *Der Fall des Art. 15, Abs. 7 des V.B.P.* Falls zwischen zwei V.B.M. ein Streit entsteht, der dazu angetan ist, in einen Bruch auszuarten, und dieser Streit nicht der Schiedsgerichtsbarkeit unter-

[15]) Vergl. Borchard, E. M. and William Potter, «Neutrality for the U. S. A.», S. 6.

worfen oder dem Haager Gerichtshof vorgelegt wird, so hat sich gemäss Art. 12 der V.B.R. mit der Angelegenheit zu befassen. Dieser erlässt, falls er die Parteien nicht, wie es Art. 15, Abs. 3 vorsieht, durch seine Vermittlung beschwichtigen kann, einen Bericht (Art. 15, Abs. 4), in welchem eine Lösung empfohlen wird.

Wird nun der Bericht nicht einstimmig angenommen (Art. 15, Abs. 7 sagt: «... par tous les membres autres que les représentants de toute partie au différend ...»), so verbleibt den Parteien das Recht, falls sie ihn ablehnen, zum Kriege zu schreiten. Für die übrigen Mitglieder entsteht keine Pflicht, einzuschreiten, auch nicht dann, wenn die eine Partei den Bericht angenommen hat; sie können also neutral bleiben.

b) *Wie steht es nun für den Fall, dass der Bericht einstimmig angenommen wurde* und

1. die Partei, welche sich dem einstimmig angenommenen Berichte zu fügen gedenkt, gegen die andere, welche ihn nicht annimmt, zum Kriege schreitet, oder
2. umgekehrt, wenn die nicht zustimmende Partei zu kriegerischen Massnahmen gegen den Partner greift, der den Bericht angenommen hat?

Art. 15, 6 der Satzung bestimmt, dass «si le rapport est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la société s'engagent à ne pas recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport».

Dieser Absatz ist verschieden ausgelegt worden; die meisten Autoren sind sich darüber einig, unter «les membres de la société» sämtliche Mitglieder mit Einschluss der Parteien zu verstehen, was in der Variante unter 1. durch Anwendung des argumentum ex contrario für die Partei, die sich dem Bericht fügt, das Recht ergibt, zum Kriege zur schreiten; die übrigen Mitglieder sind in Anbetracht eines legalen Krieges in der Lage, neutral zu bleiben, und gegenüber der Partei, die den Bericht annahm, zu deren Gunsten dazu verpflichtet.

In der Variante unter 2. wird eine Bundespflicht verletzt und der Krieg ist illegal; er zieht die Sanktionen des Art. 16 nach sich.

Diese Auslegung hat sich auch der V.B.R. zu eigen gemacht. Nimmt man aber an, dass «membres de la société» gleichzusetzen

sei mit «membres de la société *sauf les parties*», so könnte der Staat, der den Bericht annahm, im Falle eines Angriffes durch den Partner nicht mit Sanktionen seitens der anderen Mitglieder rechnen; die Parteien wären durch kein Verbot gebunden, der Krieg ein legaler und die Neutralität auch hier am Platze.

In der Alternative unter 1. ergibt sich für die übrigen V.B.M. gegenüber beiden Parteien ein Recht zur Neutralität.

c) *Gemäss Art. 13, 4* verpflichten sich die Parteien «à exécuter de bonne foi les sentences rendues» (par un juge ou un arbitre).

Es weigert sich nun eine der Parteien, einen Schieds- oder Richterspruch auszuführen. Für die andere Partei ergibt sich die Möglichkeit, falls die Empfehlung «des mesures qui doivent assurer l'effet de l'exécution de la sentence» seitens des Rates zu keinem Erfolg führt, nach Ablauf der dreimonatigen Frist des Art. 12 zu einem Kriege zu schreiten, welcher als Exekutionskrieg für eine schiedsgerichtliche Entscheidung gelten kann, der ja grundsätzlich zwingender Charakter zukommt; es handelt sich dann um einen legalen Krieg, dem gegenüber die Einnahme einer neutralen Haltung möglich wird.

Es besteht auch die Möglichkeit, dass sich beide Parteien weigern, den Schiedsspruch anzuerkennen, weil er keine materielle Lösung des Konfliktes darstellt, und dass daraus ein Krieg entstehe; da sie durch Abs. 4 des Art. 13, welcher den Krieg nur gegen «tout membre qui se conformera aux sentences rendues» verbietet, nicht gebunden sind, wenn der Rat seine Vorschläge («proposition des mesures . . .») nicht durchsetzen kann, so gilt dieser Krieg als legal, wenn die dreimonatige Frist des Art. 12 eingehalten worden ist, da der Weg der friedlichen Streitschlichtung begangen wurde und die Parteien somit die Mittel, die ihnen der V.B.P. zur Verfügung stellt, um den Krieg zu vermeiden, erfolglos angewandt haben. Anderer Ansicht ist Barandon, welcher darauf hinweist, dass die Tatsache der Nichtanerkennung des Schiedsspruches durch die Parteien gemäss V.B.-Recht keinen legalen Krieg nach sich ziehen könne, da gemäss Art. 13, 4 alle schiedsgerichtlichen Entscheidungen rechtsverbindlich seien, m. a. Worten, zwingenden Charakter besässen.[16]) Aber in praxi würde sich ja der Art. 16 weder zugun-

[16]) Barandon, «Das Kriegsverhütungsrecht des Völkerbundes», S. 264. Vergl. dagegen Whitton, «La neutralité et la Société des Nations», S. 483.

sten der einen, noch zugunsten der anderen Partei auswirken können; beide müssten als Paktbrecher gelten, und somit würde ein am Konflikte nicht beteiligter Staat ohnehin das Recht auf Neutralität geltend machen. (So erfolgten anlässlich des Krieges zwischen Bolivien und Paraguay aus diesem Grunde zahlreiche Neutralitätserklärungen.)

d) *Der Fall von Art. 15, 8.* Wenn der V.B.R. die Behauptung einer Partei «que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie», als begründet anerkennt, so sind die Parteien frei, die Angelegenheit mit Waffengewalt zu erledigen, ohne hiermit die Sanktionen des Art. 16, 1 heraufzubeschwören.

Was hat diese Anerkennung des Rates mit Bezug auf das Verhalten der anderen V.B.M. im Kriegsfalle für eine rechtliche Bedeutung?

Offenbar kommt es auf die juristische Qualifikation der Anerkennung an.

Ob im Falle des Art. 15, 8 ein Staat, der einen Krieg beginnt, von den Sanktionen des Art. 16 getroffen werden müsse, war Gegenstand lebhafter Kontroversen. Diese Frage wurde anlässlich der Kommissionsberatungen über das Genfer Protokoll von 1924 erörtert. In Art. 10 wird dort der präsumptive Angreifer bezeichnet; es ist jener Staat, der sich über eine einstimmige Erklärung des Rates, wonach sich der Streitfall auf eine Frage beziehe, die das internationale Recht der ausschliesslichen Zuständigkeit des anderen Staates überlässt, hinwegsetzt. In ihrem Generalbericht nahmen jedoch Benesch und Politis eine andere Stellung ein; sie kamen zum Schluss, dass der Krieg im Falle des Art. 15, 8, wenn ausserdem der Art. 11 versagt habe, ein legaler sei. In ihrem Bericht heisst es:

«Nach reiflicher Ueberlegung erschien es als zu weitgehend und ungerecht, von rechtswegen einen Staat als Angreifer anzusehen, der infolge des Art. 15, 8 und angesichts der Unmöglichkeit, seine Ansprüche mittels eines friedlichen Verfahrens zu verteidigen, sich selbst überlassen, in seiner Verzweiflung zum Kriege getrieben wird.»[17])

---

[17]) Zitiert bei Barandon, op. cit., S. 266.

Jene Tätigkeit des Rates, die letzten Endes überall dort einsetzen muss, wo andere Mittel zur Streitschlichtung versagen, und deren Misserfolg erst einen darauf folgenden Krieg legalisiert, bestehe in concreto in einer Ueberweisung des Falles an die Jurisdiktion eines der beiden Staaten, sei also keineswegs, wie man etwa annehmen möchte, ausgeblieben. Der Ratsbeschluss habe zwar einen lediglich formalen Charakter, indem er auf die Materie des Streites überhaupt nicht eingehe, entspreche aber durchwegs dem in Art. 12 vorausgesetzten und erforderlichen «examen du conseil», so dass also nach Erschöpfung der friedlichen Mittel ein Krieg nun zulässig werde. Man befinde sich offenbar vor einer Lücke des Paktes. Während nun einige Autoren der Ansicht sind, dass der Beschluss des Rates gemäss Art. 15, 8 einem Beschlusse nach Art. 15, 6 gleichkomme und in der Folge ein Krieg als illegal erscheinen müsse, also Sanktionen nach sich ziehe, glauben andere wiederum, eine solche Auffassung an Hand des Textes des Art. 15, 8, wo es «sans recommander une solution» heisst, zurückweisen zu können.

In diesem Sinne möchten wir darauf hinweisen, dass ein Bericht, wie ihn Art. 15, 4 vorschreibt, um (bei Einstimmigkeit der Beschlussfassung) als völkerbundsrechtliches Kriegshindernis zu gelten, dazu dienen muss «pour faire connaître les solutions qu'il (der Rat) recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce». Der Inhalt des Beschlusses gemäss Art. 15, 8 ist nun zweifellos von jenem des Berichtes nach 15, 4 grundsätzlich zu unterscheiden; während dort eine positive Lösung bezweckt wird, und für jeden konkreten Fall bestimmte Vorschläge gemacht werden, die eben befolgt werden können und aus diesem Grunde die Sanktionen, die auf eine gewaltsame Eigenlösung gesetzt sind, rechtfertigen, so schiebt ja der Beschluss gemäss Art. 15, 8 die Aufgabe gerade, weil sie nicht anders lösbar erscheint, dem Einzelstaate zu, der nun selbst für eine Lösung sorgen soll. Somit besteht auch kein «engagement à ne pas recourir à la guerre» gemäss Art. 15, 6 mehr.

Schliesslich bemerkt Cohn,[18]) wie uns scheinen will, ganz richtig, dass «le système des articles 12, 13 et 15 part de l'autorisa-

[18]) Cohn, «Neutralité et Société des Nations», S. 169/70.

tion générale de faire la guerre, si le contraire n'est pas expressément prévu». Der V.B. schreibt nicht vor, dass ein Streit, falls er nicht durch friedliche Mittel beglichen werden kann, ungelöst bleiben muss; die ultima ratio bleibt dann eben immer der Krieg. Somit besteht auch im konkreten Fall des Art. 15, 8 ein Neutralitätsrecht für die übrigen Mitgliedstaaten.

Man gelangt auch auf Grund anderer Argumente zum Schlusse, dass der gemäss Art. 15, 8 vom Rate gefasste Beschluss nicht mit einer «friedlichen Lösung» im Sinne des Paktes zu identifizieren ist. Bekanntlich sieht der Art. 12 der Satzung zur friedlichen Streitschlichtung zwei grundverschiedene Verfahren vor: das gerichtliche und schiedsgerichtliche einerseits, und, falls sie nicht zum Ziele führen, oder gar nicht angerufen werden, das Vermittlungsverfahren vor dem Rate. Sofern es sich um Streitigkeiten handelt, die ihren Ursprung in der verschiedenen Auffassung von Bestand und Auslegung von Rechten haben, ist der Rat nicht zuständig; die spezifische Aufgabe des Rates ist es, in allen anderen Fällen als politisches Organ eine Lösung zu empfehlen auf Grund von Erwägungen der Zweckmässigkeit, Gerechtigkeit und Sicherheit, mit anderen Worten, einen Krieg mit allen friedlichen Mitteln zu verhindern. In diesem Sinne ist auch denkbar die Befassung des Rates mit einer Angelegenheit, deren Charakter zweifellos ein rechtlicher ist, die jedoch von einem internationalen Gerichte nicht beurteilt werden kann. Ullmann [19]) ist sogar der Ansicht, dass der Rat neues Recht für den einzelnen Fall auch entgegen den ausdrücklichen Vorschriften des völkerrechtlichen Vertrags- und Gewohnheitsrechtes zu schaffen vermöge. Der Abs. 8 des Art. 15 setzt dieser Kompetenz des Rates jedoch eine Schranke, indem jene Bestimmung besagt, dass sich der Rat nach den Regeln des positiven Rechtes zu richten und daher der Verweisung seitens einer Partei auf ihre ausschliessliche Kompetenz Folge zu leisten habe. So ist also auch der Rat, der hier, wie die Gerichte, zur Befolgung feststehender Rechtsnormen verhalten wird, nicht in der Lage, materiell zu entscheiden, also eine «friedliche Lösung» zu bringen. — Da er den Konflikt in seiner politischen Bedeutung überhaupt nicht untersuchen kann, geschweige denn, auf Grund seiner Kompetenz

[19]) «Die ausschliessliche Zuständigkeit der Staaten nach dem Völkerrechte» (Diss. Köln 1933).

die nötigen Vorschläge für eine Befriedung zu machen imstande ist, so bedeutet also seine Feststellung, dass der Streitgegenstand sich einer Intervention entziehe, keinesfalls eine «Lösung» und bildet somit kein völkerbundsrechtliches Kriegsverhütungsmittel.

Gerade die Tatsache, dass dem V.B.R. ein Lösungsversuch auf nichtjuristischer Basis verwehrt wird, weist darauf hin, dass eine friedliche Lösung überhaupt nicht in Frage kommen kann. Also besteht auch hier für die Drittstaaten die Möglichkeit, neutral zu bleiben.

e) *Art, 12, 2 der Satzung lautet:* «Dans tous les cas prévus par cet article, la décision doit être rendue dans un délai raisonnable, et le rapport du conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.»

Die «cas prévus» sind die Konflikte, die zu einem Bruch führen können und nun entweder dem Richter und Schiedsrichter oder aber dem Rate zur Regelung unterbreitet werden; erfolgt nun der Richterspruch nicht innert nützlicher Frist oder der Bericht des Rates nicht binnen 6 Monaten seit dem Tage, an dem er mit der Angelegenheit befasst wurde, so steht den Parteien nichts mehr im Wege, um letzten Endes den Streit mit Waffengewalt auszutragen. Auch hier besteht wieder für die anderen V.B.M. die Möglichkeit, eine neutrale Haltung einzunehmen.

In diesem Zusammenhange muss festgestellt werden, dass, wenn ein Richterspruch wegen Inkompetenz des Gerichtes nicht erfolgen kann, die Inkompetenz eine andere Situation schafft, als die Unzuständigkeit des Rates im Sinne von Art. 15, 8. Denn nun soll eben der Rat als Mediator intervenieren.

«Si aucune sentence n'a été rendue, on ne peut dire que les moyens pacifiques aient été employés; il y a eu simplement tentative. L'absence de sentence est due, peut-être, au fait que le conflit n'était pas susceptible d'arbitrage; c'est précisément pour ce genre de différends qu'est prévu un autre moyen: la procédure devant le conseil, de l'article 15.»[20])

Zusammenfassend stellen wir fest, dass ein legaler Krieg zwischen zwei V.B.M. und damit die neutrale Haltung der anderen stets und grundsätzlich nur dann möglich wird, wenn sämtliche

---

[20]) Morel, «La neutralité de la Suisse et la Société des Nations», S. 102.

Mittel zur Beilegung eines Streites versagt haben, also richterliche Tätigkeit und Schiedsgerichtsbarkeit zu keinem Ziele führten und der V.B.R. vergeblich versucht hat, einen Konflikt auf friedlichem Wege zu beheben.

Es ist noch die Frage zu untersuchen, ob in diesen Fällen für die am Konflikte nicht beteiligten V.B.M. ein Recht besteht, die neutrale Haltung einzunehmen, oder aber, ob sie sogar verpflichtet sind, neutral zu bleiben.

In der Präambel des V.B.P. wird die Wahrung des Friedens auf der Basis des Rechtes postuliert.

Die Einschränkung des «ius ad bellum» ergibt sich aus Art. 3 und 4 der Satzung, und ferner interessiert jeder Krieg den gesamten Völkerbund, wie es Art. 11 betont. Somit erscheint auch in Gegenwart eines legalen Krieges die Entschliessungsfreiheit der V.B.M. grundsätzlich in dem Sinne eingeschränkt, dass die Neutralität nicht mehr ein reines Interessenproblem darstellt, sondern auf Treu und Glauben im Rahmen des V.B.P. beruhen muss.

aa) So wird sich nun zunächst im Falle des Art. 15, 7 ein V.B.M. nicht willkürlich in den Krieg einmischen können, wiewohl man sich darüber einig ist (dies geht auch aus den Konferenzen anlässlich der Vorbereitung des Paktes hervor), die Worte «les membres de la société» auf alle Mitglieder zu beziehen und nicht bloss auf die Parteien im Konflikte, und jene werden sich also alle «le droit d'agir ... pour le maintien du droit et de la justice» vorbehalten. Der Grundsatz der Präambel des V.B.P. wirkt sich hier so aus, dass die nichtbeteiligten V.B.M. die Wahl haben zwischen Neutralität und Hilfeleistung an den Staat, der sich den Bericht des Rates zu eigen machte, und diesen Staat also auch dann nicht bekriegen dürfen, wenn er gegen den Widersacher den Krieg begonnen hat; denn er erscheint infolge mangelnder Exekutivgewalt des V.B. berechtigt, sich für eine Lösung im Sinne eines ergangenen V.B.R.-Berichtes selbst mit den Waffen einzusetzen.

Eine Pflicht zur Neutralität erscheint hier nicht gegeben; hätte man sie festlegen wollen, so hätte der Text den V.B.M. die Handlungsfreiheit ausdrücklich zum Zwecke der Kriegsisolierung und nicht zum «maintien du droit» bestätigen müssen.

bb) Der Rat greift ein, um gemäss Art. 13, 4 die Exekution eines Schiedsspruches zu ermöglichen, die Mitglieder des Rates

sind sich jedoch über die anzuwendenden Mittel nicht einig: wird nun der von der Partei, die sich dem Schiedsspruch fügt, gegen die andere Partei nach Ablauf der dreimonatigen Wartefrist gerichtete Krieg als Exekutionskrieg anerkannt, so erscheint, wie auch im Falle des Art. 15, 6, die Beteiligung von Drittstaaten zugunsten der exekutierenden Partei als durchaus berechtigt; eine Pflicht zur Neutralität ist nicht gegeben. In der Literatur wird allerdings auch die Auffassung vertreten, dass die Drittstaaten bis zum Ablauf der Dreimonatsfrist verpflichtet seien, neutral zu bleiben;[21]) da es sich aber in diesen Fällen für die Drittstaaten keineswegs um einen «différend» im Sinne des Art. 12 handelt, so ist offenbar jene Bestimmung nicht anwendbar. Diesen Standpunkt vertreten namentlich Gonsiorowski und Whitton.[22])

cc) Anerkennt keine der beiden Parteien den Schiedsspruch, den Art. 14, 4 zu befolgen heisst, und entsteht daraus ein Krieg, so besteht keine rechtliche Grundlage dafür, um zwischen den Parteien zu diskriminieren, da, wie dies schon aus der Tatsache, dass keine Sanktionen vorgesehen sind, hervorgeht, zugunsten beider die Präsumption von «Treu und Glauben» besteht. Somit ist für die übrigen V.B.M. ein neutrales Verhalten eindeutig vorgezeichnet.

dd) Bricht ein Krieg aus, weil keine der Parteien den Ratsbeschluss des Abs. 4 des Art. 15 angenommen hat, so ergibt sich ex contrario aus dem Verbot eines Krieges gegen die Partei, die einen Beschluss angenommen hat (Art. 15, 6), dass ein Krieg gegen die Partei, die ihn nicht annimmt, erlaubt ist. Es besteht somit für die Drittstaaten keine Pflicht, sondern bloss ein Recht zur Neutralität.

B. Die legalen Kriege zwischen Völkerbundsmitgliedern und Nichtmitgliedern, und jene unter Nichtmitgliedern

I. Legale Kriege zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern

1. Wird die seitens des V.B.R. auf Grund des Art. 17 an ein mit einem V.B.M. im Streite liegendes Nichtmitglied gerichtete Aufforderung, sich den Verpflichtungen zu unterwerfen, an die

[21]) Schindler, «Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes», S. 12; Cohn, op. cit., S. 173; vergl. ferner Botschaft des Bundesrates 1919, S. 132.

[22]) Gonsiorowski, «Société des Nations et problème de la paix», II, S. 381; Whitton, op. cit., S. 482.

die V.B.M. in solchen Fällen zwecks friedlicher Schlichtung gebunden sind, vom Nichtmitglied zurückgewiesen, und greift nun das V.B.M. den Gegner an, so können die übrigen Mitglieder eine neutrale Haltung einnehmen.

Der Text des V.B.P. sieht in diesem Falle keine Lösung vor; es ist jedoch klar, dass der so entstandene Krieg keine Sanktionen nach sich ziehen kann, da die Sanktionen lediglich zugunsten der V.B.M. bestimmt sind. Durch die Tatsache, dass sich das Nichtmitglied geweigert hat, sich den Bestimmungen des V.B.P. zu unterwerfen, wurden dem mit ihm im Streite liegenden V.B.M. sämtliche im Pakte vorgesehenen friedlichen Wege zur Streitschlichtung versperrt; somit kann, wenn es zum Kriege schreitet, kein völkerbundsrechtlicher Deliktstatbestand vorliegen; die dreimonatige Wartefrist des Art. 12 V.B.P. wird gar nicht ausgelöst, da ein Rapport des Rates nicht vorliegt. Beginnt das Nichtmitglied, das die Aufforderung des Rates zurückweist, den Krieg gegen das V.B.M., so setzt es sich gemäss Art. 17, Abs. 3 den Sanktionen des Art. 16 aus. In der Literatur hat man hier allerdings in dem Falle, dass der Staat, gegen den sich die Sanktionen richten sollen, nicht Signatarmacht eines der den Weltkrieg beschliessenden Friedensverträge wäre, die Zulässigkeit eines gewaltsamen Vorgehens abgelehnt, mit der Begründung, dass allein solche Signatarmächte, wenngleich sie nicht dem V.B. beigetreten seien, durch Unterzeichnung und Ratifizierung derselben auch die V.B.-Satzung als Bestandteil der Friedensverträge, soweit sie Bestimmungen für Nichtmitglieder enthält, anerkannt hätten;[23]) nach dieser Auffassung liesse sich in dem Falle, wiewohl es sich keinesfalls um einen «legalen» Krieg handelt, die Einnahme einer neutralen Haltung seitens der am Konflikte nicht beteiligten V.B.M. rechtfertigen.

Gegen diese Auffassung kann man aber u. E. mit Recht einwenden, dass hier das Eingreifen des V.B. mit dem allgemeinen Völkerrecht vereinbar ist;[24]) die Kollektivmassnahmen des V.B. sind rechtlich einer Aktion von Staaten gleichzusetzen, die sich auf Grund eines Defensivbündnisses gegenseitige Unterstützung

[23]) Vergl. P. Schoen, «Die rechtliche Natur der V.B.-Sanktionen», S. 7 ff.

[24]) Vergl. M. Röttger, «Die Voraussetzungen für die Anwendung von Völkerbunds-Zwangsmassnahmen, insbesondere solcher militärischer Natur», S. 58.

gegen einen Angreifer zugesichert haben; es steht daher in Gegenwart eines casus garantiae keiner der Vertragsparteien zu, diese Unterstützung zu verweigern.

2. Die Aufforderung des V.B.R. an das Nichtmitglied gemäss Art. 17 kommt nicht zustande. Dies ist dann der Fall, wenn kein einstimmiger Beschluss vorliegt.[25])

a) Das V.B.M. greift das Nichtmitglied an. Da der V.B.P. den Mitgliedern keine Bedingungen stellt, unter welchen sie einen legalen Krieg gegen ein Nichtmitglied unternehmen können, so gilt ein Angriff des V.B.M. nach Ablauf der Frist von drei Monaten als erlaubt, und das Verhalten der übrigen V.B.M. bleibt insofern ihrer eigenen Initiative überlassen, als sie das Recht haben, neutral zu bleiben. Eine Neutralitätspflicht kann in Anbetracht der Tatsache, dass das Nichtmitglied jegliche friedliche Methode zur Schlichtung des Streites abgelehnt hat, u. E. mit Recht verneint werden.[26])

b) Das Nichtmitglied greift das V.B.M. an. Da gemäss Art. 17, 3 der Pakt die Mitglieder nur dann verpflichtet, dem angegriffenen Mitgliede beizustehen, wenn das Nichtmitglied einen Angriff vornimmt, obwohl ihm vom Rate eine friedliche Lösung vorgeschlagen wurde, so besteht für den Fall, dass ein Ratsbeschluss ausgeblieben ist, für sie keine Interventionspflicht. Der entstandene Krieg gilt als legal, und das Recht zur Neutralität bleibt für die am Konflikte nicht beteiligten V.B.M. gesichert.

II. Legale Kriege unter Nichtmitgliedern

Droht zwischen zwei Nichtmitgliedern ein Krieg auszubrechen und erlässt der V.B.R. gemäss Art. 17 eine Aufforderung an sie, sich einem der vom V.B.P. vorgesehenen friedlichen Verfahren zu unterwerfen, so bewirkt die Annahme dieser Aufforderung durch beide Streitteile, dass ein in der Folge entstehender Krieg als ein solcher unter V.B.M. bewertet wird; dieser Fall hat uns hier nicht mehr zu beschäftigen. Nun kann es aber sein, dass

---

[25]) Vergl. Schücking-Wehberg, «Die Satzung des Völkerbundes», S. 641; J. Ray, «Commentaire du pacte de la S.d.N.», S. 540; J. B. Whitton, op. cit., S. 491.

[26]) Vergl. J. B. Whitton, op. cit., S. 492.

1. die Aufforderung des Rates nur durch eines der Nichtmitglieder angenommen wird.

Hier ergibt sich rechtlich die gleiche Situation wie im Falle, wo sich ein V.B.M. und ein Nichtmitglied im Streite gegenüberstehen; greift nämlich der als Mitglied zu behandelnde Staat den Gegner, der die Aufforderung nicht angenommen hat, an, so können die V.B.M. eine neutrale Haltung einnehmen. Die unter lit. B. I. 1 vorgenommenen Erörterungen gelten hier analog. Es ist ferner möglich, dass

2. die Aufforderung des Rates von beiden Parteien zurückgewiesen wird.

Dieser Fall ist in Art. 17, 4 vorgesehen. Der Rat ist ermächtigt, sämtliche Massnahmen zu ergreifen und alle Vorschläge zu machen, die dazu angetan sind, die Feindseligkeiten zu verunmöglichen und eine Lösung des Konfliktes herbeizuführen. Diese Tätigkeit des Rates ist eine rein präventive; im französischen Texte ist von «mesures et propositions de nature à prévenir les hostilités» die Rede, und die englische Version ist identisch abgefasst. Repressive Massnahmen im Sinne des Art. 16 kommen für den Fall des Kriegsausbruches nicht in Frage; es ergibt sich für die nichtbeteiligten Mitglieder in der Folge das Recht, falls sie zum Konflikte Stellung zu nehmen gedenken, gegebenenfalls in den Krieg einzugreifen; da sich an die Aufforderung des Rates gewisse Vorschläge über die zu ergreifenden Massnahmen schliessen, die die Form eines Beschlusses annehmen, so wird, wiewohl die Aufforderung von beiden Streitparteien abgelehnt wurde, für die V.B.M. die Frist des Art. 12 der Satzung ausgelöst und während des Zeitraumes von drei Monaten für sie eine Pflicht zur Neutralität begründet, welche dann einem Rechte zu neutraler Haltung Platz macht. U. E. bietet nämlich der Wortlaut des Art. 12, wo von etwaigen Konflikten «qui s'élèvent entre eux», d. i. «entre les membres de la société», die Rede ist, keine genügende Grundlage für die Annahme, dass die dreimonatige Frist lediglich V.B.M. gegenüber laufen soll. Da für die V.B.M. in jedem Falle schon ein Ratsbeschluss, der eine friedliche Regelung zum Ziel hat, die hemmende Frist auslöst, um spontane Feindseligkeiten zu verunmöglichen und so den Krieg hinauszuschieben und zu verhindern (sowohl zunächst unter den Streitparteien, als auch zwischen den übrigen V.B.M., die zum

Konflikte Stellung nehmen könnten), so ist auch hier, im Sinne der allgemeinen Grundsätze des V.B.P., die Voraussetzung für die Auslegung der Frist als gegeben zu betrachten; die V.B.M. sind daran, in einen Krieg einzugreifen und somit die Interessen der V.B.-Gemeinschaft zu gefährden.

Wir haben die Fälle untersucht, wo die Lösung eines Konfliktes durch Anwendung der vom V.B.P. vorgesehenen Mittel nicht erfolgen kann, und damit die Möglichkeiten dargelegt, die sich für die Geltendmachung der Neutralität seitens der V.B.M. infolge Legalität eines Krieges ergeben. Im nächsten Paragraphen soll nun dargelegt werden, inwiefern die Anwendung von Sanktionen in einem Falle der Verletzung der Art. 12 bis 15 V.B.P. in Frage gestellt werden konnte, und damit der Bereich für die Neutralität im Rahmen des V.B. eine Erweiterung erfuhr.

§ 3. — Die Neutralität der Völkerbundsmitglieder in Ermangelung eines Kriteriums für das Vorliegen des Delikttatbestandes nach Art. 16 V.B.P.

A. Der casus foederis des Art. 16

Nach Art. 16 V.B.P. ist der casus foederis für die Durchführung der Repressionsmassnahmen dann gegeben, wenn ein V.B.M. «zum Kriege schreitet»,

a) ohne den Streit, «der zum Kriege führen kann», einem Gerichte, Schiedsgerichte oder einer Prüfung durch den Rat unterworfen zu haben (Art. 12, Abs. 1),

b) ohne die Frist von drei Monaten nach erfolgtem Urteil, Schiedsspruch oder Ratsbeschluss verstreichen zu lassen (Art. 12, Abs. 1),

c) gegen ein Mitglied des V.B., das sich dem Richterspruch (Art. 13, Abs. 4), dem einstimmigen Ratsbeschluss (Art. 15, Abs. 6) oder einem Beschluss der V.B.V., welcher die nötige Stimmenzahl aufweist (Art. 15, Abs. 10), nicht unterwirft.

Ferner kommen, wenn ein Nichtmitglied ein V.B.M. mit Krieg überzieht, Sanktionen dann zur Anwendung,

d) wenn jenes sich weigerte, der Aufforderung des Rates, ad hoc die Verpflichtungen eines V.B.M. zur friedlichen Regelung von Streitigkeiten zu übernehmen, nachzukommen (Art. 17, Abs. 3),

e) wenn das Nichtmitglied diese einstimmige Aufforderung angenommen hat und dadurch, dass es zum Kriege schreitet, gegen die Bestimmungen der Art. 12, 13 oder 15 des V.B.P. verstösst (Art. 16, Abs. 1; Art. 17, Abs. 1).

B. Die Kompetenz zur Ermittlung des Delikttatbestandes nach Art. 16

Auf die Frage, wer jeweils die Voraussetzungen für die Durchführung einer kollektiven Aktion gegen einen Staat als gegeben erachtet: nämlich den Tatbestand des gegen die Bestimmungen der Art. 12—15 erfolgenden «zum Kriege Schreitens», gibt der Text des V.B.P. keine Antwort. Die Kommentatoren des V.B.P. stellten bald nach dessen Inkrafttreten fest, dass er insofern eine Lücke aufweise, als kein Verfahren zur Feststellung seiner Anwendbarkeit in concreto vorhanden sei. Eine Kompetenz der V.B.-Organe konnte nicht angenommen werden; man stellte fest, dass der Pakt diesbezüglich unklar sei,[27]) oder man machte geltend, dass unter diesen Umständen die Einzelstaaten allein zuständig seien zur Feststellung des Eintritts der Voraussetzungen für die Anwendung des Art. 16.[28])

Die zweite V.B.V. hatte auf Vorschlag der Blockadekommission beschlossen, den Rat mit der Aufgabe zu betrauen, zur Frage nach dem Vorliegen eines Paktbruches und der Identität des Paktbrechers Stellung zu nehmen. Aus dem Text der Resolutionen von 1921 und dem Wortlaut des vorgesehenen neuen Absatzes zum Art. 16 geht deutlich hervor, dass es sich dabei keineswegs um einen rechtsverbindlichen Beschluss zu handeln hat, der gemäss Art. 5 V.B.P. einstimmig gefasst werden muss,[29]) sondern um eine — bei Ausschluss der Stimmen der Parteien leicht realisierbare — Empfehlung, der eine beträchtliche moralische Wirkung zukommen kann; in Ziffer 6 der Resolutionen wird von einem «avis du conseil ... qu'un état est en rupture du pacte» gesprochen, und die

---

[27]) Van Vollenhoven, im Vorwort zum Werke von Kluyver: «Documents on the League of Nations», S. IX.

[28]) Wehberg, «Die Pariser Völkerbundsakte», S. 56; Vauzanges, «Les sanctions internationales dans la S.d.N.», S. 142.

[29]) Vergl. Röttger, op. cit., S. 48.

V.B.M. sollen eine «invitation de s'y conformer» erhalten; es wird dann ausdrücklich betont, dass die V.B.M. in der Lage bleiben, die Feststellung des Paktbruches nach eigenem Ermessen vorzunehmen. Dieses individuelle Ermessen erstreckt sich in gleicher Weise auf die Bezeichnung des Paktbrechers; so erklärte denn auch am 10. Oktober 1935 anlässlich des italienisch-abessinischen Konfliktes der Präsident der 16. V.B.V., Benesch:

«Aucun organe de la société n'a le pouvoir de décider d'une manière obligatoire pour tous les membres qu'un membre est en rupture du pacte . . .»

Das Votum der V.B.V., das auf die Verhandlungen vom 9. bis 11. Oktober folgte, stellte denn auch juristisch keineswegs eine Resolution im Sinne eines rechtsverbindlichen Beschlusses dar, sondern hatte lediglich den Charakter einer von der V.B.V. an die V.B.M. erlassenen Aufforderung, die Feststellungen des Rates in Bezug auf das Vorliegen eines casus foederis zu berücksichtigen.[30])

Dabei ist hervorzuheben, dass es im italienisch-abessinischen Kriege nicht der Rat als Organ des V.B. war, der sich darüber geäussert hatte; vielmehr handelte es sich um die Ansichten der einzelnen, im 14er Ausschuss des V.B.R. vertretenen V.B.M., denen sich dann in der Folge zahlreiche andere anschlossen. (Bereits in diesem Stadium zeigte der erste Anwendungsfall des Art. 16, wie der Solidaritätsgedanke in den Hintergrund trat und die V.B.M. gewillt waren, einzeln und selbständig über ihre Aufgaben gemäss V.B.P. zu befinden.)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der V.B. als solcher im Zusammenhang mit der Ermittlung des casus foederis lediglich die Funktion übernahm, den V.B.M. allgemeine Richtlinien zu geben, um eine einheitliche Stellungnahme zu ermöglichen.

C. Die Voraussetzungen für die Auslösung der Sanktionen

I. Der Begriff «Zum Kriege schreiten»

Gemäss Art. 16 gelangen Sanktionen zur Anwendung, wenn ein V.B.M. entgegen den Bestimmungen der Art. 12, 13 oder 15 zum Kriege geschritten ist. Der Tatbestand, der die Zwangsmass-

[30]) Vergl. Rousseau, Ch., «L'application des sanctions contre l'Italie», in Revue de droit international privé et de législation comparée, XVII, 1936.

nahmen auslöst, umfasst also ein qualifiziertes «zum Kriege schreiten», und die Frage, deren Beantwortung zu Kontroversen Anlass gibt, ist nun die, was unter diesem Ausdruck verstanden werden muss: ob darin «Krieg» einen besonderen, völkerbunds-rechtlichen Begriff darstellt oder aber identisch ist mit dem vom allgemeinen Völkerrecht als Krieg umschriebenen Tatbestand.

Das allgemeine Völkerrecht nimmt das Vorliegen eines Krieges dann an, wenn ein Staat einen sog. Kriegszustand auslöst; dies ist der Fall, wenn dieser Staat den Willen äussert, für sein gegen einen anderen Staat geplantes, bezw. bereits gerichtetes gewalttätiges Vorgehen die Regeln des Kriegsrechtes zu beanspruchen, was durch eine Kriegserklärung und die Geltendmachung der Rechte eines Kriegführenden oder auch nur durch letzteres geschieht. Die Tatsache der Anwendung kriegerischer Gewalt im technischen Sinne seitens eines Staates gegen einen anderen bewirkt also an sich noch keinen Kriegszustand; dieser liegt erst dann vor, wenn wenigstens eine Partei die verübten Feindseligkeiten als Krieg bewertet wissen will.

Muss man nun annehmen, dass der V.B.P. den Kriegsbegriff des allgemeinen Völkerrechtes übernimmt, dass also nur dann Sanktionen durchgeführt werden sollen, wenn ein Kriegszustand vorliegt, und nicht schon in gewissen Fällen von Gewaltanwendung unter Staaten? Diese Frage bejahen, hiesse den Sanktionsapparat praktisch ausschalten.

In den Zeiten vor der Gründung des V.B. bestand für die Staaten kein Interesse, einen Kriegszustand zu vermeiden, um das Vorliegen eines Krieges verneinen zu können; sie waren vielmehr bestrebt, dem Krieg als solchem Anerkennung zu verschaffen, um Kriegsrecht (Prisenrecht etc.) beanspruchen zu können. In Anbetracht der nun unter Umständen gegen einen Kriegführenden vorgesehenen Repressionsmassnahmen lohnte es sich jetzt, gegebenenfalls in einem Konflikte gegen einen anderen Staat jenen Anspruch preiszugeben, um ungehindert beliebige Gewaltmassnahmen gegen den Widersacher durchführen zu können; dieser müsste sich hüten, im Verlauf seiner Abwehrmassnahmen die Rechte eines Kriegführenden geltend zu machen, und der V.B. hätte keine Möglichkeit, ihm beizuspringen, um den materiell «Krieg» darstellenden Kampf stillzulegen. Wenn jener Staat als Paktbrecher gelten muss,

der einen Kriegszustand auslöst, so könnte unter Umständen der Fall eintreten, dass sich die Sanktionen gegen das Opfer des «Angreifers» zu richten hätten, der seine militärische Ueberlegenheit ausnützt, um unter dem Deckmantel der Repressalie politische Interessen zu verwirklichen. Allein aus dem Umstande, dass in Art. 16 der Ausdruck «Krieg» gebraucht wird, lässt sich keineswegs ohne weiteres schliessen, dass ein die Sanktionen auslösender «recours à la guerre» nur dann vorliege, wenn ein Kriegszustand besteht; wir konnten schon bei der Erörterung der Frage des Kriegszustandes zwischen dem Paktbrecher und den die Sanktionen anwendenden V.B.M. feststellen, dass die Begründer des V.B.P. die Ausdrücke Krieg und Kriegszustand nicht gleichgesetzt haben, indem sie nämlich eine Kriegshandlung vorsahen, ohne einen Kriegszustand anzunehmen. Der Begriff «recours à la guerre» wird dann richtig ausgelegt werden, wenn man die Absicht der Urheber des Paktes ergründet und den Zweck der Satzung im Auge behält. Röttger[31]) weist an Hand der verschiedenen Paktentwürfe, der Kommissionsberichte an der Pariser Friedenskonferenz und der Ausführungen des französischen Delegierten an ihrer Vollsitzung, sowie an Hand des Berichtes der internationalen Blockadekommission darauf hin, dass «resort to war» gleichbedeutend sein soll mit «resort to armed force», also schon eine bewaffnete Aktion den Tatbestand «zum Kriege schreiten» erfüllt. Wenn das im Jahre 1924 vom V.B.R. konsultierte Juristenkomitee von Zwangsmassnahmen sprach, die «ihrer Natur nach mit dem V.B. unvereinbar sind», so wies es offenbar damit auf die Notwendigkeit hin, von der Theorie des Kriegszustandes abzurücken, um schlechthin jene Gewalttätigkeiten unterdrücken zu können, die durch den Einsatz militärischer Mittel gekennzeichnet sind — sie sind es eigentlich, die «ihrer Natur nach» mit den Konzeptionen des V.B. in Widerspruch stehen. 1934 wurde die Frage des Kriegszustandes vom Institut de droit international wieder aufgeworfen, das in einer Session in Paris der Ueberzeugung Ausdruck verlieh, dass die militärischen Repressalien dem Kriege gleichgesetzt werden müssen, und anlässlich des abessinischen Konfliktes stellte ein Unterausschuss des V.B.R. im Oktober 1935 in diesem Sinne

---

[31]) Röttger, op. cit., S. 13 ff.

fest, dass eine Kriegserklärung nicht notwendigerweise der Anwendung des Art. 16 vorausgehen müsse.

Dem Zweck, den der V.B. zu erreichen sucht, vermag man offenbar nur dann gerecht zu werden, wenn man daran festhält, dass ein V.B.M. nicht die Möglichkeit besitzen darf, das Fehlen eines Kriegszustandes für die Verfolgung kriegerischer Zwecke ungehindert auszuwerten, und also Sanktionen gegen einen Staat zulässig sind, selbst wenn er keinen Kriegszustand auslöst, um den Gegner zu bekämpfen; der V.B. soll in weitestem Masse die Geltendmachung politischer Ansprüche durch Anwendung militärischer Gewalt verhindern.

Wenn man aber nun die Worte «zum Kriege schreiten» nicht als synonym für jene andern: «einen Kriegszustand auslösen» betrachten will, so sieht man sich vor die Frage nach dem Inhalt des völkerbundsrechtlichen Kriegsbegriffes und damit vor das Problem der Definition des «Angriffes» gestellt.

Da eine Interpretation des Art. 16 im Sinne der Kriegszustandstheorie möglich bleibt, können die V.B.M. von der Beteiligung an einer kollektiven Aktion gegen einen Staat, der keinen Krieg nach den Begriffen des allgemeinen Völkerrechtes begonnen hat, unter Umständen absehen und die Neutralität beibehalten. Angreiferstaaten werden sich zur Durchführung ihrer kriegerischen Pläne auf die Kriegszustandstheorie berufen, und es besteht für die V.B.M. die Möglichkeit, auf ihre Auffassung einzugehen. Das Vorgehen Japans gegen China 1931 gestaltete sich derart, dass militärische Gewalt in kriegerischer Absicht zur Anwendung gelangte, ohne dass die Wirkungen des Krieges nach aussen hin in Erscheinung tragen, wodurch sich dieser Staat seinen Verantwortungen aus V.B.P., Kelloggpakt und dem Neunmächtevertrag zu entziehen vermochte; Italien ging 1935 gegen Abessinien nach den gleichen Gesichtspunkten vor und schob die Feststellung eines Paktbruches dadurch hinaus.

Welcher Art sind nun die Schwierigkeiten, vor die sich die V.B.M. bei Ablehnung der Notwendigkeit eines Kriegszustandes für die Auslösung der Sanktionen gestellt sehen? Es gilt zunächst, unter Ziff. 2 die Möglichkeiten für die Umschreibung des als Paktbruch zu bewertenden Deliktes zu prüfen.

II. a) Ein Angriff als Delikttatbestand des Art. 16

Soll als Angriff schlechthin «die Anwendung bewaffneter Gewalt» gelten?

Eine solche Umschreibung ist zweifellos unbefriedigend; es kann nicht im Interesse des V.B. liegen, in jeder noch so harmlosen militärischen Massnahme einen Angriff zu erblicken. Wenn etwa Grenzposten eines Staates auf Angehörige des Nachbarstaates Schüsse abgeben, oder wenn es versehentlich zu einer Grenzüberschreitung seitens einer Patrouille kommt, so wird man keine Sanktionen gegen den für diese Akte letzten Endes verantwortlichen Staat ergreifen wollen. Wenn man aber erst eine «wesentliche militärische Massnahme» zu einem Angriff stempelt, so hat man sich darüber im klaren zu sein, was als »wesentlich» gelten soll. In den Londoner Nichtangriffsverträgen, die Russland 1933 mit verschiedenen Nachbarstaaten abschloss, sind es fünf Formen, welche ein Angriff annehmen kann; zunächst stellt eine Kriegserklärung einen Angriff dar; als wesentliche militärische Handlungen, deren jede also den Tatbestand des Angriffes zu erfüllen vermag, gelten dort:

1. die Ueberschreitung der Grenzen eines Staates durch Truppen des Gegners;
2. Gewalttätigkeit gegen lebenswichtige Güter (Schiffe, Flugzeuge etc.);
3. eine Intervention durch bewaffnete, vom Staate unterstützte Banden;
4. eine Blockade der Küsten und Häfen.

Im Rahmen des V.B. ist es zu einer Umschreibung des Deliktes, das die Sanktionen des Art. 16 auslösen soll, wie sie die Londoner Verträge vorgenommen haben, nicht gekommen; man hat vermeiden wollen, objektive Tatbestandsmerkmale, die eine gesetzliche praesumptio aggressionis begründen, festzulegen, und hat auch verschiedentlich auf die Gefahren hingewiesen, die in einer Bindung der V.B.M. durch starre Kriterien liegen können.[32]) So erklärte Rutgers in seinem Memorandum:[33]) «Eine starre und strikte Definition der Ausdrücke „Angriff" (Art. 10) und „zum Kriege

[32]) Vergl. Barandon, op. cit., S. 307.

[33]) Vergl. Prager Memorandum, C. A. S. 10, Ziff. 211, im Journal officiel de la S.d.N.

schreiten" (Art. 16) wäre nicht ohne Gefahr, weil sie den Rat und die V.B.M. zu einem Zeitpunkt nötigen könnte, sich über einen Bruch der Satzung auszusprechen und die Sanktionen in Wirkung treten zu lassen, wo es besser wäre, noch keine Zwangsmassnahmen zu ergreifen. Eine solche Definition schlösse ausserdem die Gefahr in sich, Tatbestandsmerkmale aufzustellen, die in einer unvorhergesehenen Situation dazu führen könnten, einen Staat als Angreifer zu qualifizieren, der in Wahrheit nicht für die Feindseligkeiten verantwortlich ist.»

Nun genügt aber in der Praxis die Möglichkeit der Feststellung eines Angriffs im Sinne der «Durchführung militärischer Gewaltmassnahmen bestimmter Art» für die Auslösung der Sanktionen nur dann, wenn bloss eine der Streitparteien zum Angriff übergegangen ist; in diesem Falle richtet sich eine Aktion nach Art. 16 gegen diese Partei, die nun als «Angreifer» zu gelten hat. Die Determination des «Angreifers», die Bestimmung des Staates, gegen den sich die Sanktionen richten sollen, wird nämlich zu einem heiklen Problem, wenn ein durch die feindseligen Handlungen beider Parteien ausgelöster Krieg (Krieg im technischen Sinn des Wortes) materiell zwei Angriffe darstellt, tatsächlich also beide Staaten im Konflikte durch gewalttätiges Vorgehen die Voraussetzungen für ein Einschreiten nach Art. 16 schaffen; man sieht sich vor die Frage gestellt, welche der Parteien mit Sanktionen belegt zu werden habe.

b) Die Determination des Angreifers

aa) *Der Zeitpunkt der Auslösung der einzelnen Angriffe lässt sich feststellen*

In diesem Falle kann als «Angreifer» derjenige Staat bestimmt werden, der zuerst angegriffen hat. Diesen Gedanken verwirklichen die Londoner Verträge von 1933.

Es scheint durchaus dem Sinne des V.B.P. zu entsprechen, wenn man auf das zeitliche Moment abstellt, also jene Partei als «Angreifer» bezeichnet, die die Initiative zur kriegerischen Auseinandersetzung ergriffen hat, und somit die Möglichkeit eines präventiven Verteidigungskrieges für die V.B.M. ausschliesst. Art. 11 V.B.P. gibt ja jedem Staate für den Fall, dass er sich bedroht fühlt, die Möglichkeit, sich an den V.B.R. zu wenden, der dann die

für die Erhaltung des Friedens notwendig erscheinenden Massnahmen zu ergreifen hat.

Diese Lösung, auf Grund welcher eine Provokation seitens des Gegners für den Angreifer nicht exkulpierend wirken kann, ist allerdings nur dann befriedigend, wenn die Gewähr für eine zweckmässige Anwendung des Art. 11 besteht; es kommt offenbar darauf an, welche Mittel dem V.B.R. in concreto zur Verfügung stehen, um eine drohende Angriffsgefahr abzuwenden. Es hat sich auf Grund der Interpretation, die der Art. 11 erfahren hat, gezeigt, dass das Präventionssystem des V.B.P. den Staaten jene Sicherheiten nicht gewährleistet, die ihnen auf Grund des Entzuges eines Rechtes zur präventiven Kriegführung zukommen sollten, und somit bleibt das Problem des Präventivkrieges zweifellos der Kontroverse ausgesetzt. (In vielen Fällen wird man nach Berücksichtigung aller besonderen Voraussetzungen, unter denen ein Angriff zustandegekommen ist — so etwa der ablehnenden Haltung des nachmaligen «Angegriffenen» gegenüber den Bemühungen des V.B.R., eine Entspannung herbeizuführen — das Kriterium der Priorität der Angriffshandlung für die Determination des Angreifers ablehnen müssen.)

bb) *Der Zeitpunkt der Auslösung der einzelnen Angriffe lässt sich nicht feststellen*

Hier handelt es sich nun offenbar darum, für die Determination des Angreifers einzig und allein auf bestimmte Umstände abzustellen, unter denen der Konflikt entstanden ist, — also auf gewisse Ereignisse vor der Eröffnung der Feindseligkeiten, — oder aber auf das Verhalten eines Staates gegenüber den Bemühungen des V.B., zwischen den Parteien zu vermitteln und den Krieg einzudämmen.

Wie es aber letzten Endes die einzelnen Staaten sind, die sich für oder gegen das Vorliegen eines Angriffes auszusprechen haben, so beantwortet auch jeder Staat unabhängig für sich die Frage nach dem Angreifer. Hier ist nun ein weiter Spielraum für die Stellungnahme der V.B.M. gegeben, und diese werden die verschiedensten Gesichtspunkte einnehmen können, um die Frage nach der Verantwortlichkeit für den kriegerischen Konflikt klarzulegen; es handelt sich in der Tat um eine Ermessensfrage in Bezug auf

die Schuld der beiden Streitteile, und nicht schlechthin um die Interpretation des V.B.P. nach Treu und Glauben, wie dies bei der Umschreibung des Angriffes im grossen und ganzen der Fall ist. Die V.B.M. werden in der Lage sein, die Ergreifung von Sanktionen abzulehnen, indem sie sich darauf berufen, keinen Angreifer bezeichnen zu können, bezw. in beiden Streitteilen Paktbrecher erblicken zu müssen; der V.B.P. hat es unterlassen, Bestimmungen für den Fall vorzusehen, dass beide Parteien illegal zum Kriege geschritten sind. Es ist auch denkbar, dass einige Staaten in dieser, andere in jener Partei den Paktbrecher erblicken, und sich somit die Durchführung der Sanktionen zu einem allgemeinen Krieg gestalten müsste. Mit Hilfe der Aufstellung von Präsumptionen, die an ein bestimmtes Verhalten der Streitteile anknüpfen, würde es nun möglich, jenes Verfahren, welches der einzelne Staat für die Feststellung des Angreifers einzuschlagen hat und nach eigenen politischen Gesichtspunkten zu gestalten vermag, durch eine Feststellung des Vorliegens gewisser Tatsachen zu ersetzen; indem man an evidente Tatsachen anknüpft, — wie sie etwa die Weigerung, einen Vermittlungsvorschlag des V.B. anzunehmen, oder bestimmte Massnahmen zu treffen, darstellen, — gelingt es, die individuelle Bewertung von Schuldmomenten seitens der einzelnen Staaten auszuschalten; die Frage nach dem verantwortlichen Urheber eines rechtswidrigen Krieges reduziert sich auf eine Konstatation bestimmter Begebenheiten im Verlaufe der kriegerischen Auseinandersetzung. Diese Methode der automatischen Ermittlung des Staates, gegen welchen sich die Sanktionen zu richten hätten, fand keine allgemeine Ausgestaltung im Rahmen des V.B. Die Vermutungen für den Angreifer, die das Genfer Protokoll 1924 aufgestellt hat, sollten in jedem Falle gelten, ohne Rücksicht darauf, ob die Schuld einer der Parteien im Konflikte feststand oder nicht, bezw. nur dann nicht Platz greifen, wenn der V.B.R. einstimmig einen anderen Staat als Angreifer bezeichnen würde, so dass sie praktisch zu praesumptiones iuris et de iure gestempelt wurden und als solche eine unbefriedigende Lösung darstellen; in der Doktrin ist vielfach auf die Mängel hingewiesen worden, die dem System des Genfer Protokolls anhaften, und wenn Wehberg [34]) meinte: «On acceptait

[34]) Wehberg, «Das Genfer Protokoll», S. 73 ff.

donc l'idée d'une détermination injuste possible, afin de garantir un prompt secours . . .», so charakterisierte er dessen Problematik treffend.

Wenn wir das bisher Gesagte zusammenfassen, so ergibt sich, dass die Feststellung der Anwendbarkeit des Art. 16 im Einzelfall für die einzelnen V.B.M. letzten Endes eine Ermessensfrage darstellte, deren Beantwortung nach Treu und Glauben unter Umständen gar nicht möglich war, bezw. praktisch nichtverwertbare Ergebnisse zeitigte. Ein allgemeingültiges Kriterium, nach welchem sich die Anwendung kriegerischer Gewalt unter Verletzung der Bestimmungen der Art. 12—15 V.B.P. als Rechtsbruch qualifizieren liess, der die Sanktionen des Art. 16 nach sich zieht, war nicht vorhanden. Die Unzulänglichkeit der Methoden für die Feststellung des «Paktbruches» wirkte sich dahin aus, dass die Neutralität einen weiteren Spielraum im Rahmen des V.B. erhielt.

§ 4. — Der Bereich der modifizierten Neutralität im Völkerbund

A. Die Voraussetzungen für eine Modifikation der Neutralität

Mit der Darstellung der Fälle eines legalen Krieges und der Erörterung der Möglichkeiten, die sich den V.B.M. boten, von Sanktionen Abstand zu nehmen, ist die Rolle der Neutralität im V.B. noch nicht umschrieben; wir haben erst den Bereich festgelegt, der der klassischen Neutralität im Sinne von Ueberparteilichkeit zukommt.

In der Doktrin und in der Praxis wurde vielfach das Recht der V.B.M. auf Neutralität selbst beim eindeutigen und unbestreitbaren Vorliegen der Voraussetzungen für die Anwendung von Sanktionen vorbehalten; die Auslegung der diesbezüglichen Bestimmungen des V.B.P. setzte die V.B.M. instand, lediglich eine beschränkte Verpflichtung zur Anwendung von Sanktionen anzuerkennen, was ihnen erlauben sollte, ihre Neutralität — in einer modifizierten Gestalt — beizubehalten.

Für die Begründung der Theorie, wonach die Neutralität auf Grund des V.B.P. eine neue Gestalt erhalten habe und als solche im Rahmen seines Repressionssystems weiterbestehe, schienen zwei

Wege offenzustehen. Einerseits versuchte man darzutun, dass die V.B.M. durch Abschluss des Paktes eine neue Neutralität stillschweigend anerkannt hätten; andererseits ergab sich die Möglichkeit, die restriktive Interpretation der Haager Neutralitätskonventionen in Bezug auf das Postulat der Unparteilichkeit den Verpflichtungen der V.B.M. aus Art. 16 anzupassen.

Wie wurde die erste These begründet? Die Aenderung des Neutralitätsrechtes, so sagte man, ist in dem Masse Tatsache geworden, als sie im V.B.P. vertraglich festgelegt wurde. Ein parteiisches Verhalten gegenüber dem Paktbrecher ist aus dem Grunde keine Verletzung einer Neutralitätspflicht, weil nach Völkerrecht Verträge, in denen auf Neutralitätsansprüche seitens der Kriegführenden in einem zukünftigen Kriege verzichtet wird, zulässig seien; die V.B.M. hätten sich durch ihre Zustimmung zu Art. 16 im voraus damit einverstanden erklärt, in bestimmten Fällen als Kriegführende eine parteiliche Stellungnahme der «Sanktionsstaaten» in Kauf zu nehmen.[35])

Die Einwände, die gegen diese These erhoben werden können, ergeben sich ohne weiteres auf Grund unserer früheren Feststellungen über das Wesen der Gewaltanwendung im Völkerrecht. Es gehört bis heute zum Wesen des Völkerrechtes, dass der Krieg mit seinem absoluten Charakter Verträge der Kriegführenden aufhebt, und dass somit die nicht am Kriege beteiligten Parteien aus einem in der Auslösung eines Krieges bestehenden Vertragsbruch keinerlei Rechtsansprüche erheben können. Die Theorie einer stillschweigend anerkannten und vereinbarten neuen Art von Neutralität muss im übrigen von der Voraussetzung ausgehen, dass die Feststellung eines Paktbruches von kompetenter Stelle und allgemeinverbindlich erfolgen kann; sie steht und fällt mit dem Vorhandensein eines allgemeingültigen Kriteriums, nach welchem sich die für die Durchführung von Sanktionen erforderlichen Voraussetzungen feststellen lassen. Wir mussten aber erkennen, dass ein solches Kriterium fehlt.

Welches waren nun die Voraussetzungen für eine «Anpassung der Neutralität» an die von den V.B.M. übernommenen Repressionsverpflichtungen?

[35]) Vergl. in diesem Sinn G. Cohn, op. cit., S. 73; ferner J. Lauterpacht, in International Law, von L. Oppenheim, Bd. II, S. 154, 182, 532.

Es soll nicht im einzelnen dargelegt werden, inwiefern das Sanktionssystem, das der V.B. zur Ausgestaltung brachte, die Voraussetzungen für den Versuch erfüllte, die Durchführung von Repressionsmassnahmen gegen einen Kriegführenden mit der Wahrung der Neutralität zu vereinbaren; den entscheidenden Anknüpfungspunkt bildete das Postulat der progressiven Verschärfung der Druckmittel bei Anwendung der Sanktionen.

Der Text des Art. 16 besagt, dass, wenn «un membre de la société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la société».

Eine rein formalistische Interpretation dieses Satzes ergibt das Resultat, dass zwischen dem Paktbrecher und allen übrigen V.B.M. der Kriegszustand geschaffen wird, da ja nach den Grundsätzen des Völkerrechtes eine Kriegshandlung, d. i. eine als Krieg gewollte Feindseligkeit einen Kriegszustand auslöst; mit dem Vorliegen eines «acte de guerre» müsste man den Ausbruch des Krieges annehmen. Mit der Qualifikation eines bestimmten Verhaltens eines V.B.M. gegenüber den andern als «acte de guerre» seien die V.B.M. übereingekommen, dieses näher umschriebene, gewalttätige Verhalten als Beweis des Willens zum Krieg zu betrachten und in der Folge den Kriegszustand mit dem Paktbrecher anzunehmen.

Diese Interpretation wäre mit dem Wesen und Zweck des Paktes, der grundsätzlich den Frieden der Völker erhalten will, kaum zu vereinbaren gewesen, und man war sich bald darüber klar, dass es sich hier um eine Frage handelte, die nicht nach rein rechtlichen Gesichtspunkten beantwortet werden konnte. Die V.B.-Sanktionen sollten ja, so argumentierte man, zunächst und vor allem dazu dienen, den Paktbrecher an der Durchführung eines Krieges zu verhindern; es liege nahe, dass man dieses Ziel zunächst mit Mitteln zu erreichen habe, die keine verderblichen Folgen für die ganze Staatengemeinschaft nach sich ziehen können. Der Gedanke der Kriegsverhütung liege auch den Bestrebungen des V.B., unrechtmässige Gewalt zu unterdrücken, zugrunde. Der Krieg solle bei der Anwendung der Sanktionen so lange als möglich vermieden werden und nur als äusserstes Mittel dienen; so habe zunächst ein

friedliches Verfahren einzusetzen, dessen Druck in vielen Fällen genügen könne, um den Delinquenten umzustimmen.

In diesem Sinne argumentierte man nun im V.B., und die Literatur schloss sich der dort vertretenen Auffassung an.

Die Blockadekommission vom Jahre 1921 war sich allerdings über die Auslegung des Vertragstextes noch nicht einig; der Ansicht des französischen Vertreters, wonach selbst die am Konflikte weniger interessierten Staaten sich als im Kriege befindlich zu betrachten hätten, da der V.B.P. eine solidarische Verpflichtung zur Verteidigung des Rechtes zwischen allen Mitgliedern des Bundes habe schaffen wollen, stand die Ansicht des schweizerischen Delegierten entgegen, der darauf hinwies, dass es wohl kaum im Interesse des V.B. läge, den Kriegszustand ohne absolute Notwendigkeit durch eine reine juristische Fiktion auf die ganze Welt auszudehnen.[36])

In ihrem Endbericht erklärte die Kommission, aus der Bestimmung des Art. 16, Abs. 1, Satz I folge, dass alle V.B.M. das Recht hätten, zu Kriegshandlungen gegen den rechtsbrüchigen Staat zu schreiten oder sich im Kriegszustand mit ihm zu erklären; die einseitige Handlung des schuldigen Staates an sich vermöge keinen Kriegszustand zu erzeugen: es wäre mit den Interessen des V.B. unvereinbar, die V.B.M. in eine Lage zu versetzen, die die Wiederaufrichtung des Friedens erschweren müsste. Der V.B. trachte grundsätzlich danach, zunächst bloss einen wirtschaftlichen Druck auszuüben, den dann für den Fall, dass der Paktbrecher auf seiner Haltung bestünde, die V.B.M. zu einer kriegerischen Aktion ausdehnen könnten.

Dieselbe Auffassung vertrat dann die dritte Kommission der zweiten Bundesversammlung, indem sie in ihrem Berichte ausführte, dass der Grundgedanke des V.B.P. jener sei, Kriege zu vermeiden und friedliche Mittel der Streitschlichtung an ihre Stelle zu setzen, so dass es nicht angebracht erscheine, der einseitigen Handlung des schuldigen Staates die Wirkung zuzuschreiben, automatisch einen Kriegszustand in der ganzen Welt auszulösen. Es liege nicht im Interesse der V.B.M., dazu gezwungen zu werden, sich vom ersten Augenblick an als im Kriege mit dem Paktbrecher

[36]) Procès-verbaux de la session de la Commission internationale du blocus, S. 5 ff.

zu betrachten und aus dem Kriegszustande alle Konsequenzen zu ziehen, die das Völkerrecht zulasse, wohl aber sei es mit den hohen Zielen, die der V.B. verfolge, vereinbar, den V.B.M. einen gewissen Spielraum für die Anwendung der Sanktionen des Art. 16 zu lassen.[37])

In diesem Sinne erliess dann die zweite Bundesversammlung eine Richtlinie zu Art. 16, die lautete: «Die einseitige Handlung des schuldigen Staates kann nicht einen Kriegszustand bewirken; er gibt nur den anderen Mitgliedern des V.B. die Möglichkeit, zu kriegerischen Handlungen zu schreiten oder sich als im Kriegszustande mit dem vertragsbrüchigen Staate befindlich zu erklären; aber es entspricht dem Geiste der V.B.-Satzung, dass der V.B., zum mindesten im Anfange, versucht, den Krieg zu verhindern und den Frieden durch einen wirtschaftlichen Druck wiederherzustellen.[38])

Danach entbindet also der Paktbruch die V.B.M. dem schuldigen Staate gegenüber von der vertraglichen Verpflichtung, nicht zum Kriege zu schreiten, und sie sind nunmehr in der Lage, nötigenfalls militärisch einzuschreiten.

Wir stellen fest: Mit der Lösung der Frage des Kriegszustandes zwischen Paktbrecher und V.B.M., die mit der Durchführung der Sanktionen betraut sind, lag im Kommissionsbericht von 1921 eine Interpretation des Paktes vor, die den Gedanken der Gleichzeitigkeit bei der Durchführung der verschiedenen, von Art. 16 gegen einen Paktbrecher vorgesehenen Repressionsmassnahmen ausschliesst; dieser Gedanke hatte somit durch das Prinzip der progressiven Verschärfung der Druckmittel gegen den illegal kriegführenden Staat als verdrängt zu gelten. Und hier lag der Ausgangspunkt für eine Auslegung des V.B.P., die dahin führte, dass die Sanktionen in der Praxis zu einem Instrument wurden, über dessen Verwendung die V.B.M. weitgehendst selbst entscheiden wollten. Die Repression ist zu einem Verfahren ausgestaltet worden, das einerseits dem Zwecke nicht gerecht wird, illegale Kriege zu unterdrücken, andererseits aber infolge seiner Behinderungsfunktion gegenüber einem der Kriegführenden den Neutralitätsfrieden, — die Alternative zu jenem Frieden, der auf der Unter-

[37]) Actes de la 2me Assemblée, Séances des commissions, tome I, S. 380 ff.
[38]) Vergl. Actes de la 2me Assemblée, Séances plénières, S. 400 ff.

drückung des Krieges beruhen sollte, — illusorisch macht. Auf die wesentlichen Tatsachen in dieser Evolution wird zurückzukommen sein.

In der Botschaft des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung vom 4. August 1919, betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum V.B. heisst es, dass ein grundsätzlicher, sofortiger und allgemeiner Abbruch wichtiger wirtschaftlicher und anderer Beziehungen «eine vollständige Abweichung von der sonst von der Schweiz befolgten neutralen Politik darstellt». Mit einem solchen Verhalten würde ein Neutraler, so heisst es weiter, «vielleicht bis an die äusserste Grenze dessen gehen, was mit den ihm durch die Neutralität auferlegten Rechtspflichten vereinbar ist».[39]) Diese Sätze bringen die Auffassung zum Ausdruck, zu der wir einleitend Stellung genommen haben: das Verhalten eines Neutralen gegenüber den Kriegführenden in Bezug auf den Wirtschaftskrieg sei keinerlei Rechtsgrundsätzen unterworfen, so dass dessen wirtschaftliche Beziehungen mit ihnen im Rahmen der sog. Neutralitätspolitik willkürlich gestaltet werden dürften. Nun wird hier auf eine Grenze für die seitens eines Neutralen auf wirtschaftlichem Gebiete ausübbare Willkür in der Behandlung der Kriegführenden hingewiesen. Es soll geprüft werden, wo die V.B.M. bei der Anwendung wirtschaftlicher Sanktionen, vom Prinzip der progressiven Verschärfung der Repressionsmassnahmen ausgehend und in Anlehnung an die Bestimmungen des Haager Neutralitätsrechtes, auf diese Grenze gestossen wären.

B. Die Grenzen «neutraler Willkür» bei der Anwendung der wirtschaftlichen Sanktionen nach Art. 16 V.B.P.

Drei Kategorien von Massnahmen sind es, die unter dem Titel «wirtschaftliche Sanktionen» gegen einen Paktbrecher vorgesehen waren.

a) Gemäss Art. 16, I verpflichteten sich die V.B.M. zunächst «à rompre immédiatement avec lui (d. i. mit dem Paktbrecher) toutes relations commerciales ou financières».

Eine Reihe von Autoren gelangte nun zur Auffassung, dass die V.B.M. die in die erste Gruppe von wirtschaftlichen Sanktionen

[39]) Vergl. Botschaft..., S. 41.

fallenden Massnahmen ohne Aufgabe ihrer «Neutralität» durchzuführen versuchen konnten. Diese Ansicht ist das Ergebnis folgender Ueberlegungen:

Es bestehe, abgesehen von Art. 9 des Haager Abkommens über die Neutralität zu Lande, der die Einschränkung des privaten Handels mit Kriegsmaterial und des Nachrichtenwesens seitens eines Neutralen betrifft, kein Grundsatz, der eine gleichmässige Behandlung beider Kriegsparteien oder die Aufrechterhaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit ihnen fordere. Art. 18 dieses Abkommens erkläre ferner, dass Lieferungen und Anleihen an die Kriegführenden zulässig seien, überlasse es aber andererseits dem Neutralen, einschränkende Bestimmungen zu erlassen, ohne für diese Tätigkeit die Pflicht zur Unparteilichkeit zu betonen; und endlich liege keine Verfügung vor, die die Wareneinfuhr aus den Staatsgebieten der Kriegführenden dem Grundsatz der Unparteilichkeit unterworfen wissen will. Es bestehe, zusammenfassend, eine Pflicht zur Unparteilichkeit zu Lasten der Neutralen nur in jenen Fällen, wo sie der Text der Haager Konvention hervorgehoben habe. — Hier ergab sich also das Resultat, dass der «Neutrale» im Falle eines Paktbruches eine regelrechte Grenzsperre gegen den Paktbrecher durchführen kann, ohne seine «Neutralitätspflichten» zu verletzen.[40])

Was die Frage anbelangt, welche Veränderungen die diplomatischen Beziehungen der V.B.-Staaten zum Paktbrecher bei der Durchführung wirtschaftlicher Sanktionen hätten erfahren müssen, bezw. ob nicht schon die Durchführung der Wirtschaftsblockade ipso facto eine Aenderung derselben an sich knüpft, so ist folgendes zu bemerken: Gonsiorowski [41]) und Whitton [42]) waren der Ansicht, dass der Abbruch der wirtschaftlichen und finanziellen nicht notwendigerweise auch den der diplomatischen Beziehungen voraussetze. Wir konnten feststellen, dass dem Repressionssystem des V.B. der Gedanke der progressiven Steigerung des auf den Paktbrecher auszuübenden Druckes zugrundegelegt wurde; der Friedenszustand soll so lange als möglich gewahrt bleiben. Nun

[40]) Vergl. in diesem Sinn: Cohn, op. cit., S. 182 ff.; Borel, «De la neutralité de la Suisse au centre de la S.d.N.»; Whitton, op. cit., S. 500 ff.

[41]) Gonsiorowski, op. cit., Bd. II, S. 413.

[42]) Whitton, op. cit., S. 501.

ist gerade die Aufrechterhaltung der diplomatischen Beziehungen ein wichtiges Kriterium für den Friedenswillen eines Staates, da er ja dadurch die Möglichkeit einer Vermittlung im Konflikte dem Gegner nahezulegen versucht; der sofortige Abbruch dieser Beziehungen zu einem Paktbrecher seitens des V.B. wäre psychologisch ungeschickt gewesen und hätte einen Verzicht auf wesentliche Mittel zur Erhaltung des Friedens bedeutet, ohne dabei die Durchführung der wirtschaftlichen Sanktionen zu fördern.

Die erste Bundesversammlung gelangte zur Ansicht, dass die Sanktionsmassnahmen den Abbruch aller diplomatischen Beziehungen zu umfassen hätten,[43]) und die Blockadekommission, die im August 1921 tagte, äusserte sich in ihrem Berichte [44]) dahin, dass selbst Staaten, die sich nicht im Kriegszustand mit dem schuldigen Staate befänden, die diplomatischen Beziehungen, wenigstens bis zu einem gewissen Masse, abzubrechen hätten. Die zweite Bundesversammlung schloss sich dieser Meinung teilweise an; es wurde bestätigt, dass sich mit der Auslösung der Sanktionen eine Situation ergäbe, die mit der Aufrechterhaltung aller diplomatischen Beziehungen nicht vereinbar sei.

Nichtsdestoweniger sei es angebracht, mit dem schuldigen Staate in Berührung zu bleiben, um die Möglichkeit zu besitzen, seine Haltung zu beeinflussen.

So wurde dann — im Rahmen der am 4. Oktober 1921 in der zweiten Session der V.B.V. beschlossenen interpretativen Resolutionen zum Art. 16 V.B.P. — eine Resolution gefasst,[45]) gemäss welcher 1. der Abbruch der diplomatischen Beziehungen sich vorerst auf die Rückberufung der Missionschefs beschränken könne, 2. die konsularischen Beziehungen eventuell beibehalten werden könnten.

Da der Text des V.B.P. selbst die Frage des diplomatischen Verkehrs mit dem Paktbrecher nicht behandelte, und es andererseits unbestritten war, dass der Abbruch desselben kein Essentiale

---

[43]) Actes de la 1re Assemblée, Séances plénières, S. 407 ff.

[44]) Procès-verbaux de la session de la Commission internationale du blocus, document A.28(b), 1921, S. 74 ff.

[45]) Vergl. Actes de la 2me Assemblée, Séances plénières; ferner Botschaft des Bundesrates betr. Abänderung des V.B.-Vertrages, Bundesblatt 1922, Bd. I, S. 13 ff.

für die Durchführung der wirtschaftlichen Sanktionen bedeute, und der Resolution der V.B.V. letzten Endes keine bindende Kraft zukomme, so blieb es schliesslich den einzelnen Staaten vorbehalten, diesbezügliche Entscheidungen zu treffen; es stand ihnen frei, wenn sie durch den Abbruch der diplomatischen Beziehungen ein Präjudiz für kriegerische Absichten zu schaffen befürchteten, ohne weiteres davon Abstand zu nehmen.

b) Die V.B.M. waren weiterhin verpflichtet, «à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'état en rupture du pacte».

Nach dem Wortlaut des Textes handelt es sich um die Unterbindung der Beziehungen unter den Angehörigen (nationaux) der betreffenden Staaten; es hat sich bald die Frage gestellt, ob darunter die durch das Band des Staatsbürgerrechtes mit einem bestimmten Staate verbundenen Personen zu verstehen seien, oder aber jene, die durch ihr Domizil auf dem Territorium eines Staates dessen Machtbereich unterworfen sind. Die erste Interpretation hätte zur Folge gehabt, dass das Verkehrsverbot zwischen Angehörigen von Staaten, die Mitglieder des V.B. sind, und solchen des vertragsbrüchigen Staates als Verbot sowohl des Verkehrs über die Grenzen, wie auch innerhalb der an den Sanktionen beteiligten Staaten anerkannt worden wäre. Die Ausführung dieses Verbotes aber hätte Massnahmen erforderlich gemacht, — so namentlich Internierung und Ausweisung von Angehörigen des vertragsbrüchigen Staates, — die mit der Aufrechterhaltung der Neutralität nicht vereinbar erschienen.[46])

In der V.B.V. wurde die andere Interpretation befürwortet, gemäss welcher die Sperre zwischen Personen verschiedener Staatsangehörigkeit nicht innerhalb eines Staatsgebietes, sondern bloss von Staat zu Staat zu erfolgen hätte; sie ist denn auch in den Resolutionen vom Jahre 1921 festgelegt worden, nachdem gemäss einem Revisionsbeschluss zu Art. 16 das Wort «nationaux» durch das Wort «habitants» hätte ersetzt werden sollen. 1924 kam dann noch ein Beschluss zustande, der dem Territorialitätsprinzip den Vorzug gibt; wir kommen später auf ihn zurück.[47])

[46]) Vergl. die zitierte Botschaft des Bundesrates, 1922, S. 76.

[47]) In diesem Sinne auch Botschaft des Bundesrates, 1922, S. 76; Schücking-Wehberg, op. cit., S. 629.

Den Resolutionen von 1921 kommt der Charakter von Richtlinien für die Interpretation von Art. 16 zu; Resolution I stellt fest, dass «les résolutions ... constituent des directives que l'assemblée recommande à titre provisoire au conseil et aux membres de la société en vue de l'application de l'article 16». Bei Anwendung von Zwangsmassnahmen gegen einen Paktbrecher hätte ein V.B.M., in Anlehnung an die Richtlinien von 1921, bei den Massnahmen gegen die Angehörigen des blockierten Staates das Nationalitätsprinzip ablehnen können und somit von dieser Seite eine Gefährdung seiner «differentiellen Neutralität» vermieden.

Nun gehört aber zur Verhinderung aller persönlichen Beziehungen von Land zu Land auch eine Massnahme, die ein Neutraler gemäss einer Bestimmung des Haager Neutralitätsrechtes nicht einseitig einem der Kriegführenden gegenüber durchführen darf; es handelt sich um das Verbot der Benützung von Telegraph, Telephon und Radio. Die Zuwiderhandlung gegen Art. 9 ALN würde eine Verletzung der Neutralität bedeuten, und somit hätte ein Staat bei der integralen Durchführung der zur zweiten Gruppe nicht-militärischer Sanktionen gehörenden Massnahmen die Neutralität unter keinen Umständen beibehalten können. Doch auch hier konnte sich eine Lösung zugunsten des Neutralen finden. Die Resolution 15 sieht eine besondere Regelung vor für die Verbote, die die Korrespondenz «et tous les autres moyens de communication» betreffen sollen, so dass diese Arten der Beziehungen nicht schlechthin verboten sind; ferner enthält der Revisionsbeschluss zu Art. 16 vom 27. September 1924, wonach sich das Verbot finanzieller und kommerzieller Beziehungen w e n i g s t e n s auf das Verhältnis zwischen den auf dem Gebiet des bundesbrüchigen Staates sich aufhaltenden Personen und den anderen Privaten erstrecken soll (Zugeständnis an das Territorialitätsprinzip!), noch die Bestimmung, dass es den V.B.M. überdies freistehe, jeden Verkehr zwischen Angehörigen des Paktbrechers und anderen Personen zu untersagen, woraus ebenfalls hervorgeht, dass man nicht alle Beziehungen zwischen dem Paktbrecher und den anderen V.B.M. als durch Art. 16 zum sofortigen Abbruch verurteilt wissen wollte.

Somit ist anzunehmen, dass ein V.B.M. gegebenenfalls den Standpunkt hätte durchsetzen können, dass die Sperre gegen den Paktbrecher nicht so weit zu gehen brauche, dass schlechthin jeder

Verkehr unterbunden wird,[48]) und sich dadurch den Erlass eines Benützungsverbotes von Telegraph etc. vorbehalten hätte, um das positive Neutralitätsrecht nicht zu verletzen.

c) Schliesslich oblag es den V.B.M. in Gegenwart eines illegalen Krieges, «de faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de l'état récalcitrant et tout autre état, membre ou non de la société».

Es handelt sich hier darum zu verhindern, dass der Paktbrecher auf Grund seiner Beziehungen mit anderen Staaten den durch die V.B.M. vermittels Sanktionen gegen ihn ausgeübten Druck illusorisch mache, dann nämlich, wenn die Sanktionsstaaten nicht unmittelbar an dessen Gebiet angrenzen, sondern durch die See von ihm getrennt sein sollten. Um ihn von dem überseeischen Verkehr abzuschneiden, war also die Blockade vorgesehen.

Nun hätte aber offenbar nur jene Blockade den Sanktionszweck tatsächlich zu erfüllen vermocht, durch die es gelungen wäre, jede maritime Zufuhr an den Paktbrecher zu unterbinden. Für die sog. Friedensblockade hat sich in der Praxis ein Grundsatz entwickelt, den das «Institut de droit international» in einer Sitzung in Heidelberg im Jahre 1887 dahin umschrieb, dass für die Staaten, die sie durchführen, kein Recht bestehe, Schiffe, die anderen Staaten angehören, anzuhalten. «Les navires de pavillon étranger peuvent entrer librement malgré le blocus» — dieser Satz hat in der Doktrin fast allgemeine Anerkennung gefunden. Da also die Friedensblockade nur die Beziehungen zwischen Blockanten und Blockierten erfassen kann und nicht in die Rechte Dritter eingreifen darf, so hätten offenbar die V.B.M. mit der Verhängung einer Friedensblockade, welche allenfalls der Konzeption einer modifizierten Neutralität nicht widersprochen hätte, ihre Pflicht nicht zu erfüllen vermocht; die einzige Möglichkeit, um jede Verbindung zwischen Paktbrecher und anderen Staaten zu unterbinden, war hier die Verhängung einer «effektiven» kriegerischen Blockade.

Damit haben wir jene Grenze für die seitens eines «Neutralen» auf wirtschaftlichem Gebiete ausübbare Willkür in der Behandlung der Kriegführenden bei der Anwendung der wirtschaftlichen Sank-

---

[48]) Vergl. die Ausführungen von v. Waldkirch zum Problem der Neutralität der Schweiz, in «Die dauernde Neutralität der Schweiz», S. 69 ff.

tionen umrissen, und theoretisch den Bereich der modifizierten Neutralität im Rahmen des V.B. festgelegt.

Nun liess sich feststellen, dass sich unter den sog. wirtschaftlichen Sanktionen solche befinden, deren Anwendung selbst die Beibehaltung einer modifizierten («differentiellen») Neutralität verunmöglichen musste. Diese Tatsache hätte insofern im Zusammenhang mit den Bestrebungen innerhalb des V.B., die (modifizierte) Neutralität bei einer kollektiven Aktion gemäss Art. 16 zu wahren, grosse praktische Bedeutung gehabt, als es sich bei den wirtschaftlichen Sanktionen, im Gegensatz zu den militärischen, deren Anwendung vom V.B.R. bloss «empfohlen» wurde, um eine Aktion handelte, zu deren lückenlosen Durchführung für die V.B.M. im Falle der Unnachgiebigkeit des Paktbrechers eine unmittelbare Pflicht bestand; beim Vorliegen der Voraussetzungen für die Anwendung der Sanktionen hätten sie, falls im Verlaufe der Aktion jener Druck, mit dessen Ausübung sie ihre Neutralität nicht preiszugeben vermeinten, zu schwach gewesen wäre, um den Paktbrecher von seinem Vorhaben abzubringen, die nach dem Buchstaben des V.B.P. vorgesehene wirtschaftliche Aktion in ihrem ganzen Umfang durchzuführen gehabt. Das Festhalten an der modifizierten Neutralität wäre somit in der Praxis für die V.B.M. in höchstem Masse problematisch geworden.

Dass jedoch das Obligatorium der wirtschaftlichen Sanktionen eine Bestimmung von rein theoretischer Bedeutung bleiben sollte und dass es Sache der einzelnen Staaten wurde zu entscheiden, in welchem Masse ein Vorgehen gegen den Paktbrecher für sie geboten erscheine, soll in kurzen Zügen unter lit. C dargelegt werden.

C. Die Auswirkungen des Kompromisses zwischen Repression und Neutralität in der Praxis des Völkerbundes

Wie die Blockadekommission und die V.B.V. vom Jahre 1921 mit Recht angenommen hatten, war im Hinblick auf die Lücken in der Universalität des V.B. die wortgetreue Anwendung der Sanktionsbestimmungen des V.B.P. als unmöglich zu betrachten. Aus ihren Feststellungen ging hervor, dass, solange diese Bestimmungen nicht geändert würden, die wirtschaftlichen Sanktionen in einer Weise

anzuwenden seien, die den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung trügen und unter Vermeidung sinnloser Opfer dem Zweck dienen würden, wenn auch langsamer als der universale Boykott, die Aktion des Paktbrechers zu ersticken. Man habe im Einzelfalle die geeigneten Massnahmen auszuwählen und, da die Gemeinsamkeit der Aktion Voraussetzung für ihre Wirksamkeit sei, sich über die gemeinsame und gleichzeitige Anwendung derselben zu verständigen.

Bei der ersten Anwendung des Art. 16 anlässlich des italienisch-abessinischen Konfliktes im Jahre 1936 [49]) wurde denn auch dieses sog. «Koordinationsverfahren» für partielle und sukzessive Massnahmen gegen Italien eingeschlagen. Zu einer Intensivierung der gegen dieses Land eingeleiteten Aktion ist es dann allerdings nicht gekommen.

In zweifacher Hinsicht erfuhr der obligatorische Charakter der wirtschaftlichen Sanktionen eine entscheidende Abschwächung.

Die anzuwendenden Massnahmen ergaben sich nicht automatisch aus der Feststellung des Vorliegens eines Sanktionsfalles. Es wurde Sache der V.B.M., sich über die einzelnen Sanktionen und ihre Reihenfolge schlüssig zu werden, wobei die Auffassung über Zweckmässigkeit und Durchführbarkeit den Entschluss bestimmte. Und andererseits hatte es sich von Anfang an herausgestellt, dass die Erfüllung der Verpflichtungen aus Art. 16 nicht unter allen Umständen von allen Mitgliedern verlangt werden könnte, so dass gewisse Ausnahmen gemacht werden müssten. So hatte die Schweiz, abgesehen von der Ablehnung, den Durchzug fremder Truppen durch ihr Gebiet zu dulden, sich nur verpflichtet, an den wirtschaftlichen und finanziellen Massnahmen des V.B. teilzunehmen. Die nordischen Staaten machten auf der ersten V.B.V. geltend, dass sich ein Staat durch die Beteiligung an Wirtschaftssanktionen gegen einen ihm an Macht überlegenen Staat unter Umständen schweren Gefahren aussetzen könnte, und dass es unter solchen Umständen auch im Interesse des V.B. liege, ihn von der Teilnahme zu befreien. Dem trugen die Resolutionen von 1921 in dem Sinne Rechnung, dass sie für solche Fälle die Bewilligung eines Auf-

[49]) Vergl., auch für das folgende, O. Göppert, «Die letzte Entwicklung des Sanktionssystems in Genf», S. 278 ff.

schubes für einzelne Massnahmen vorsahen. Das Genfer Protokoll von 1924 berücksichtigte die besondere Lage des einzelnen V.B.M. durch die Bestimmung, dass die geographische Lage der Staaten und ihr Rüstungsstand für das Mass ihrer Beteiligung an Sanktionen jeder Art massgebend sein solle, und das Abkommen von Locarno im Jahre 1925, welches den Eintritt Deutschlands in den V.B. veranlasste, knüpfte daran die Feststellung, dass jedes V.B.M. gehalten sei, in dem Masse loyal und wirksam mitzuarbeiten, «das mit seiner militärischen Lage verträglich sei und das seiner geographischen Lage Rechnung trage». Damit war die authentische Formulierung der durch die Lage der einzelnen V.B.M. bedingten, besonderen Einschränkungen der Sanktionsverpflichtungen erfolgt.

Die Krise des V.B., die das Scheitern der kollektiven Aktion gegen Italien hervorrief, legte die Frage nahe, ob sich nicht eine Reform der Sanktionsbestimmungen des V.B.P. aufzwinge. Schon vor dem Beschluss der XVI. V.B.V., an die Reform des V.B.P. heranzutreten, gaben die «sieben neutralen Länder», Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, Spanien, die Niederlande und die Schweiz, eine Erklärung ab, die am 1. Juli 1936 in Genf veröffentlicht wurde. Im Hinblick auf die Verschärfung der allgemeinen Lage und die kriegerischen Konflikte der letzten Jahre bezeichneten sie es als zweifelhaft, ob die Voraussetzungen, unter denen sie die in der Satzung enthaltenen Verpflichtungen übernommen hätten, noch vorhanden seien. Sie erklärten es für nicht zulässig, dass gewisse Artikel des V.B.P., ganz besonders derjenige über die Rüstungsbeschränkungen, toter Buchstabe blieben, während die anderen angewendet würden. Und schliesslich gaben diese sieben Staaten kund, dass sie genötigt seien, solange der V.B.P. in seiner Gesamtheit nur unvollkommen und inkonsequent Anwendung finde, bei der Beurteilung ihrer Pflichten nach Art. 16 dieser Sachlage Rechnung zu tragen.

Ehe noch der «Sonderausschuss für die Anwendung der Grundsätze des V.B.P.» im Auftrage der V.B.V. seine Beratungen aufnehmen konnte, brach der japanisch-chinesische Konflikt wieder aus. Der V.B. verzichtete darauf, die gegen Italien missglückten Repressionsversuche gegenüber Japan zu wiederholen.

Erst zu Beginn des Jahres 1938 befasste sich der genannte Sonderausschuss wieder mit Art. 16. Die Berichterstatter der darin

vertretenen V.B.M. gaben im grossen und ganzen der Auffassung Ausdruck, dass die Sanktionen anhand der Erfahrungen der vergangenen Jahre, infolge der Nichtuniversalität des V.B., dessen Schwächung und der allgemeinen politischen Lage ihren obligatorischen Charakter verloren hätten. Der V.B. sei nicht mehr als eine Vereinigung coërcitiver Art zu betrachten; es bestehe nicht eine automatische Verpflichtung, sondern lediglich eine Befugnis der V.B.M. zur Anwendung von Sanktionen. Der Sonderausschuss empfahl dann, ohne selbst konkrete Vorschläge zu machen, diese Berichte den V.B.M.

Ueber die besondere Stellungnahme der Schweiz wird an anderer Stelle die Rede sein. Im Juli 1938 sprachen sich dann an einer Konferenz in Kopenhagen die Aussenminister der vier nordischen Staaten, der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs über die Stellung ihrer Länder zum V.P. aus. Leitend war der Gedanke, eine «allianzfreie Neutralitätspolitik» zu führen. Uebereinstimmend stellten sie fest, dass es zwar richtig sei, die Zusammenarbeit mit dem Bunde fortzusetzen und dabei bestimmte Richtlinien einzuhalten, dass aber den Bestimmungen des Art. 16 kein obligatorischer Charakter mehr zukomme. Im September 1938 trat die XIX. V.B.V. zusammen, und die Sanktionsfrage bildete den Hauptgegenstand der Traktanden. Wiederum kam allgemein die Auffassung zum Ausdruck, dass der fakultative Charakter der Sanktionen für alle Staaten das Recht zur freien Entschliessung mit sich bringe. Besonderes Interesse verdienen die damaligen Ausführungen des Vertreters Englands. Er führte aus, man habe die Bestimmungen des V.B.P. über die friedliche Regelung von Streitigkeiten und die Abhilfe bei drohenden Krisen vernachlässigt und dem Art. 16 zu grosses Gewicht beigelegt. Der V.B. sei als Strafwerkzeug und als Werkzeug zur Aufrechterhaltung des status quo angesehen worden. Eine erneute Prüfung der ursprünglichen Absichten der Gründer des V.B. würde sein Ansehen und seine Nützlichkeit für den Frieden stärken. Was die Sanktionen anbelange, so sei jeder Fall für sich zu betrachten; selbst wenn ein Paktbruch festgestellt sei, bestehe keine «automatische» Verpflichtung zur Anwendung von Sanktionen, weder wirtschaftlicher noch militärischer. Es bleibe indes für alle V.B.M. die Verpflichtung übrig, im gegebenen Falle in einer gemeinsamen Beratung zu prüfen, ob

und inwieweit sie solche Massnahmen anwenden könnten. Im Lauf dieser Beratung sei jeder Staat selbst Richter darüber, in welchem Masse ihm seine eigene Lage die Teilnahme an den etwa vorgeschlagenen Massnahmen gestatte.

Zwar fasste dann die V.B.V. keinen Beschluss über eine gemeinsame Auslegung des Art. 16. Aber die Geltung seines Textes war gebrochen. Mehr als ein Viertel der V.B.M. erkannte eine Verpflichtung aus Art. 16 nicht mehr an und behielt sich die Freiheit der Entscheidung im Einzelfalle vor. Für sie galt es nunmehr, vorerst die Frage zu prüfen, ob sie überhaupt an Sanktionen teilnehmen würden, und dann, in welcher Weise dies geschehen solle. Eine Anzahl anderer Staaten, die grundsätzlich dem Art. 16 noch einen rechtlich-bindenden Charakter zuerkannten, nahm in Anbetracht der Ablehnung einer Verpflichtung durch so viele V.B.M. ebenfalls die Freiheit der Entscheidung in diesen Fragen in Anspruch, oder machte die Beteiligung an Sanktionen von der Haltung ihrer Nachbarn oder von der Gegenseitigkeit abhängig. Und schliesslich ist die Auffassung zu verzeichnen, dass es nicht allein die Lage des einzelnen ist, die berücksichtigt werden soll, sondern die allgemeine politische Lage, die Situation des V.B. und die Aussichten auf einen Erfolg der etwaigen kollektiven Aktion.

Der japanisch-chinesische Krieg bot im Jahre 1938 dem V.B. noch einmal Gelegenheit, zum Problem der Sanktionen Stellung zu nehmen. China forderte, nachdem der V.B.R. ein Jahr früher seinem Antrage keine Folge gegeben hatte, erneut die Anwendung des Art. 17. Nach verschiedenen ausweichenden Beschlüssen entschloss sich der Rat endlich, das Verfahren nach Art. 17 einzuleiten, und die Sanktionen hätten somit, nachdem Japan auf die Aufforderung hin, sich für die Regelung des Konfliktes den entsprechenden V.B.-Verpflichtungen zu unterwerfen, zum Kriege geschritten war, ausgelöst werden sollen. In dem Berichte aber, den der Rat schliesslich diesbezüglich veröffentlichte, hiess es bloss, in Anbetracht der japanischen Ablehnung der gemäss Art. 17 ergangenen Aufforderung sei Art. 16 anwendbar und die Mitglieder seien b e r e c h t i g t, «individuellement», also ein jeder für sich, die in Art. 16 vorgesehenen Massnahmen zu treffen. Was die Koordinierung solcher Massnahmen anbelange, so seien die erfahrungs-

mässig dazu erforderlichen «Elemente des Zusammenwirkens» noch nicht alle gesichert . . . Damit erfolgte die authentische Feststellung der Tatsache, dass die satzungsmässige Pflicht zur Anwendung der Wirtschaftssanktionen nicht mehr bestand, und statt einer Kollektivaktion des Art. 16 nunmehr individuelle Massnahmen platzgreifen dürften, für deren Koordination nicht gesorgt werde.

Die Bemühungen Chinas in der Folge, auf den Ratstagungen die Empfehlung bestimmter Sanktionsmassnahmen und die Bildung eines Koordinationsausschusses zu erreichen, blieben erfolglos. Die ganze Hilfe des V.B. in dieser letzten Bewährungsprobe des Sanktionssystems des V.B.P. erschöpfte sich in vereinzelten «Hilfsmassnahmen» und allgemeinen Sympathiekundgebungen für China. Die Rolle der Repression war ausgespielt.

ZWEITER TEIL

Grundlagen und Gestaltung der dauernden Neutralität der Schweiz

I. ABSCHNITT

Der völkerrechtliche Begriff der dauernden Neutralität

§ 1. — Begründung der dauernden Neutralität

Ein Staat, der die Absicht hat, in zukünftigen Kriegen nicht nur von Fall zu Fall sich neutral zu verhalten, sondern grundsätzlich stets als Neutraler aufzutreten, kann seinen dauernden Friedenswillen in einer Erklärung an die übrigen Staaten kundtun. Allein mit dieser Willenserklärung legt er lediglich ein politisches Bekenntnis ab; aus der Verkündung einer «dauernden Neutralität» und selbst aus der konsequenten Befolgung dieses Grundsatzes kann der Neutrale, der ein für alle Male auf das Mittel des Krieges verzichtet hat, keinerlei Rechtsansprüche ableiten. Die einseitige Willenserklärung, die zunächst bloss die Verkündung eines politischen Leitgedankens darstellt, bedarf — wie die anlässlich eines Krieges erfolgende Neutralitätsdeklaration — einer (internationalen) Bestätigung, um objektives Neutralitätsrecht zu begründen. Einer «dauernden Neutralität», die allein auf dem Willen des betreffenden Staates, dauernd neutral zu sein, und auf der offiziellen Bekanntgabe dieses Beschlusses beruht, kommt somit keinerlei völkerrechtliche Bedeutung zu; sie stellt lediglich eine politische Evolution dar, die insofern international von praktischer Bedeu-

tung sein mag, als ihr tatsächlicher Bestand die Grundlage für einen völkerrechtlichen Interessenausgleich bilden kann.

Will ein Staat seine «dauernde Neutralität» zu einem objektiven Recht gestalten, so muss er die anderen Staaten zur Abgabe einer seine eigene Deklaration anerkennenden Gegenerklärung veranlassen. Um eine solche Anerkennung vom internationalen Standpunkt aus als opportun, d. h. von allgemeinem Interesse erscheinen zu lassen, wird er bestimmte Voraussetzungen schaffen müssen; die rechtliche Begründung der dauernden Neutralität erfolgt dann, wenn diese Voraussetzungen als gegeben erachtet werden. Handelt es sich um die Stellung einer Grossmacht, an deren «Stillesitzen» allen ihren Nachbaren unbedingt gelegen ist, so kann das allseitige Interesse an einer dauernden Neutralität unter Umständen gross genug sein, um eine bedingungslose Anerkennung zu bewirken; in andern Fällen hat der Staat, dessen Neutralität gesichert werden soll, gewisse Verpflichtungen zu übernehmen, deren Erfüllung durch einen Garantievertrag sichergestellt werden kann. Die Tatsache, dass in concreto die Voraussetzungen für deren Bestand verschieden sind, bringt es mit sich, dass die dauernde Neutralität von Fall zu Fall im Rahmen besonderer Abmachungen völkerrechtlich festgelegt wird.

In der Literatur wird dabei meist ganz allgemein von einer «Neutralisation» gesprochen. Stets und grundsätzlich ist aber für die Umschreibung der gegenseitigen Rechte und Verpflichtungen der Kontrahenten auf den Einzelfall abzustellen; der dauernd Neutrale mag das Neutralitätsrecht weitgehend auf Kosten seiner Souveränität erwerben, oder aber in concreto kraft besonderer politischer Voraussetzungen begründen. In der Regel weist eine zusätzliche Neutralitätsgarantie, durch welche sich die Garanten Kontroll- und Mitbestimmungsrechte gegenüber dem Neutralen verschaffen, darauf hin, dass die dauernde Neutralität um den Preis wichtiger Zugeständnisse rechtlicher und politischer Natur erworben wurde; es liegt eine «Neutralisation» vor. Wir möchten aber nicht von Neutralisation sprechen, wenn die praktischen Voraussetzungen der dauernden Neutralität von dem betreffenden Staate selbst bereits geschaffen wurden und er mit deren rechtlicher Begründung keinerlei Duldungspflichten zu übernehmen hatte. Dies war der Fall bei der Anerkennung der dauernden Neutralität der

Schweiz als staatspolitischer Faktor von internationaler Bedeutung, im Jahre 1815. Wohl bekannte sich die Schweiz damals zu einer Neutralitätspflicht, und ihr Staatsgebiet sollte nunmehr durch eine Garantie gesichert sein; diese Garantie aber war, wie noch darzulegen sein wird, als Vertrag in favorem tertii gedacht und verlieh den Garanten keinerlei Kontroll- und Eingriffsrechte.

§ 2. — Inhalt und Funktion der dauernden Neutralität

Der dauernd Neutrale hat einen rechtlichen Anspruch darauf, in zukünftigen Kriegen von den Kriegführenden als neutral anerkannt und somit unter keinen Umständen in den Konflikt gezogen zu werden.

Dieser Anspruch beruht auf der ausdrücklich und ein für alle Male seitens des Neutralen erfolgten und von den anderen Staaten gebilligten Zusicherung, in keinem Falle die neutrale Haltung aufzugeben und etwa nachträglich in einen Krieg einzutreten. Die Anerkennung der dauernden Neutralität stellt den Preis dar dafür, dass in Zukunft für die Drittstaaten das Risiko einer Gegnerschaft im Kriegsfalle ausgeschaltet ist. Denn jeder souveräne Staat, und in einem Kriege grundsätzlich auch der bisher Unbeteiligte, entscheidet für sich, ob er von einem Kriege Abstand nehmen will, oder ob auch für ihn die Gelegenheit zum Eingreifen günstig erscheint, und die Kriegführenden sind nicht in der Lage, die Haltung eines Drittstaates in Rechnung zu setzen. Der Faktor «Risiko» auf Seiten der Kriegführenden kann in der Tatsache liegen, dass der «gelegentlich Neutrale» eine Grossmacht ist, deren Stellungnahme in einem Kriege von wesentlicher Bedeutung für dessen Verlauf sein kann; die Ungewissheit über die Stellungnahme eines Drittstaates bedeutet aber auch dann ein Risiko, wenn die Neutralität dieses Landes, sei es auch ein Kleinstaat, international einen Sicherheitskoeffizienten darstellt.

Haben die Kriegführenden dieses Risiko in Kauf genommen, so werden sie, wenn sie es ihrerseits nicht für opportun halten, die gelegentlich abgegebene Neutralitätserklärung anzuerkennen, auch den bisher indifferenten Staat trotz seines Neutralitätswillens in den Krieg einbeziehen.

Der dauernd Neutrale, der auf das Recht verzichtet hat, zum Krieg als Instrument der Politik zu schreiten, ist nun in dem Sinne privilegiert, als die Kriegführenden ihrerseits ihm gegenüber das Opportunitätsprinzip aufgeben.

§ 3. — Die Wirkungen der dauernden Neutralität

A. Gewöhnliche Neutralitätswirkungen

Grundsätzlich bestehen für den dauernd Neutralen die gleichen Rechtspflichten wie für jeden Neutralen: Im Kriegsfalle «überparteilich» zu bleiben. Bei diesen Rechtspflichten handelt es sich also zunächst um das, was wir als gewöhnliche Neutralitätswirkungen bezeichnen wollen.

Die Voraussetzungen für die Begründung einer dauernden Neutralität können, wie schon erwähnt, im einzelnen Falle verschieden sein, und so auch Charakter und Inhalt der Vereinbarung, die ihre Anerkennung bewirkt.

Wir betonen: Um die Privilegien und Verpflichtungen des dauernd Neutralen jeweils feststellen zu können, wo Anerkennungsakten und Vertragstexte nicht deutlich genug sprechen, muss auf politische Grundlagen und Zweck einer dauernden Neutralität abgestellt werden; es gilt, die Absicht der vertragsschliessenden Parteien zu ermitteln.

B. Besondere Wirkungen der dauernden Neutralität: die «unechten» Neutralitätspflichten des dauernd Neutralen

Neutralität setzt grundsätzlich Krieg voraus.

Das positive Völkerrecht anerkennt als Krieg lediglich eine durch eine Kriegserklärung eingeleitete, bestimmte Merkmale aufweisende, zwischen Staaten erfolgende Auseinandersetzung; theoretisch erlangt bloss jene Phase eines «Wirtschaftskrieges» rechtliche Bedeutung, die durch den «im Kriegszustande» mit qualifizierten Mitteln geführten Kampf gekennzeichnet erscheint.

Ein «Wirtschaftskrieg» kann mit anfänglich milden, mit dem Friedenszustande zu vereinbarenden Massregeln eingeleitet werden, so wie dies etwa bei der kollektiven Intervention des V.B. gemäss Art. 16 vorgesehen wurde; man könnte von einer Phase des

«Wirtschaftskampfes» sprechen. Diese Massregeln werden sich zweckgemäss in ihrer Intensität allmählich steigern und können in gewisse Aktionen übergehen, die mit dem Friedenszustand nicht mehr zu vereinbaren sind; damit ist das Stadium des «Wirtschaftskrieges im engern Sinn», des die objektiven Kriterien des «Krieges» nicht aufweisenden, andererseits mit dem Friedenszustand nicht zu vereinbarenden, vorwiegend wirtschaftlichen Zweikampfes erreicht. Noch ist keine Kriegserklärung erfolgt, der positivrechtliche Tatbestand des Krieges ist nicht gegeben; doch die Stellungnahme eines Drittstaates kann nunmehr die Gestaltung des Konfliktes, bezw. den Ausgang eines allfälligen Krieges wesentlich beeinflussen, und der dauernd Neutrale ist verpflichtet, diesem Umstande Rechnung zu tragen.

Der «kriegerischen Auseinandersetzung ohne Kriegszustand» kommt nicht nur als Zwischen- oder Uebergangsstadium, sondern auch, wie dies in der Aera des Völkerbundes durchwegs der Fall war, als einer auf sich selbst beruhenden Aktion, besondere Bedeutung zu; sie zwingt den dauernd Neutralen, für sein Verhalten die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

Während im Besonderen militärische Massnahmen einer Partei im Konflikte den dauernd Neutralen ohne weiteres veranlassen müssen, seinem Verhalten den Grundsatz der Unparteilichkeit zugrundezulegen, ist es im Allgemeinen die Intensität der Kampfhandlungen, die das Kriterium für seine Stellungnahme abgibt; für ihn erfährt dann der Kriegsbegriff gewissermassen eine Erweiterung. Der animus belligerendi wird praktisch immer dann angenommen werden können, wenn die von den Parteien beiderseits als «Repressalien» ergriffenen Massnahmen zu weiteren Gewaltaktionen führen.

Wir stellen fest, dass die dauernde Neutralität, genau so wie die gelegentliche, als solche im Frieden keinen Bestand hat; sie unterscheidet sich jedoch von dieser dadurch, dass sie schon vor Eintritt eines Kriegszustandes gewisse Wirkungen zeitigt. Diese Wirkungen lassen sich dahin umschreiben, dass der dauernd Neutrale die Verpflichtung übernimmt, in Friedenszeiten nichts zu unternehmen, was im Kriegsfalle für ihn die Unmöglichkeit bewirken könnte, sich tatsächlich neutral zu verhalten. Die «belligerentes futuri» verzichten auf das Privileg, ihre Haltung in Bezug

auf den dauernd Neutralen auf die jeweiligen politischen Konstellationen aufzubauen; indem sie die Neutralität auf die Dauer, d. h. für die Zukunft anerkennen, setzen sie aber ein bestimmtes Verhalten des dauernd Neutralen voraus: er muss eine konstante, eindeutige Neutralitätspolitik im Sinne einer Ergänzung, resp. Einleitung des neutralen Verhaltens im Kriegsfalle führen und somit d a u e r n d in einer Lage verbleiben, aus der allein die Neutralität sich zu entwickeln vermag. Wir können hier, im Unterschied zu den eigentlichen Neutralitätspflichten, von «unechten» Neutralitätspflichten sprechen, denen eine Sicherungsfunktion zukommt. Das Rechtsgeschäft, das die dauernde Neutralität begründet, vermag begrifflich an der «Neutralität» nichts zu ändern, und das Attribut «dauernd» bedeutet keine rechtliche Qualifikation derselben; es wird eine immerwährende Anerkennung festgelegt, die ihrerseits eine dauernde Sicherung der Neutralität seitens des Neutralen voraussetzt.

Wohl vermag «Neutralität» an sich in Friedenszeiten keine Rechtspflichten auszulösen; der Staat aber, der das Privileg einer dauernden Neutralität in Anspruch nimmt, hat, um jedes Risiko für die Kriegführenden auszuschalten, darzutun, dass seiner Berechtigung zur dauernden Neutralität der Wille und die Möglichkeit entsprechen, sich von jedem Konflikte fernzuhalten.

Von den unechten Neutralitätspflichten des dauernd Neutralen sind schliesslich noch zu unterscheiden:

C. Die eigentlichen Friedenspflichten des Neutralisierten

Diese werden in concreto ausdrücklich festgelegt. So wurde beispielsweise Luxemburg verpflichtet, auf die Haltung einer Armee zu verzichten; Belgien als neutralisierter Staat musste darauf verzichten, Garantie-Bündnisse abzuschliessen und mit einem nicht-neutralisierten Staat eine Zollvereinigung einzugehen; vereinbarungsgemäss erliess es ferner ein Gesetz, um seine Eisenbahnlinien dem Einflusse der Regierungen anderer Staaten zu entziehen.[50])

---

[50]) Vergl. Krauel, W., «Neutralität, Neutralisation und Befriedung im Völkerrecht», S. 44.

II. ABSCHNITT

Die dauernde Neutralität der Schweiz

§ 1. — Die Rechtslage auf Grund der Neutralitätsakte von 1815; Art. 435 des Versailler Vertrages

In der Literatur und in der Praxis hat es sich gezeigt, dass verschiedene Auffassungen über die rechtliche Natur der schweizerischen Neutralität vertreten werden.

Zwischen die Annahme, dass die dauernde Neutralität der Schweiz in einem Garantievertrag im Sinne einer Neutralisation gewährleistet sei, und die Ansicht, dass die Neutralitätsakte vom Jahre 1815, welche die rechtliche Grundlage der schweizerischen Neutralität darstellt, lediglich eine Erklärung von politischer Bedeutung sei, und weder für die Schweiz, noch für die andern Mächte Rechte und Pflichten begründe (es sich also lediglich um ein gegenseitiges Bekenntnis zu einer politischen Idee handle) setzte die Theorie eine Reihe von Konstruktionen, die die Rechtslage der Schweiz auf Grund der Akte von 1815 festlegen sollten.

Die Prüfung der Voraussetzungen und Grundlagen der schweizerischen Neutralität im Sinne früherer Erwägungen führt uns zu einem besonderen Ergebnis.

A. Die funktionelle Eigenart der schweizerischen Neutralität

E. von Waldkirch [51]) weist auf zwei Tatsachen hin, die das Wesen der schweizerischen Neutralität bestimmen: sie ist durch die innere Struktur des Staates bedingt, und bildet andererseits einen «Grundpfeiler» im System des europäischen Gleichgewichtes. Von diesen Besonderheiten müssen wir ausgehen.

Einmal ist es der innere Bestand, das staatliche Gefüge der Schweiz, welche eine dauernde Neutralität, das Fernbleiben von allen fremden Streiten für dieses Land zur politischen Voraussetzung machten, und weiter ist es das europäische Sicherheitsbedürfnis, welches zu Friedenszeiten im Postulate einer unabhängigen Schweiz und im Kriege in der dauernden Anerkennung der schweizerischen Neutralität seinen Ausdruck fand. Die staatliche

[51]) «Die dauernde Neutralität der Schweiz», S. 26 ff.

Existenz der Schweiz ist mit der dauernden Neutralität verknüpft; die Schweiz bildet einen «Etat pacifique par destination». Die Beteiligung an einem Kriege würde aus der Gegensätzlichkeit der Elemente, die ihre staatliche Struktur ausmachen, — sie kommen in der Vielfalt ihrer Sprache, Kultur und Religion und in der Vielgestaltigkeit ihrer Geographie und ihrer Wirtschaft zum Ausdruck — ein Ferment entwickeln, das den Staat zersetzen müsste.

Die Neutralität der Schweiz hat eine weitere Funktion erfüllt. Sie hat einerseits dem Lande erlaubt, eine gesamteuropäische Kulturaufgabe zu übernehmen, deren vorwiegend moralischer und humanitärer Charakter in diesem Zusammenhange ebenfalls von Bedeutung ist; sie ist dann vor allem zu einer strategischen Notwendigkeit geworden.

Das Interesse, das die Kriegführenden aus strategischen Gründen der Schweiz entgegenbrachten, beruhte hauptsächlich auf der Tatsache, dass sie der Ausdehnung eines kriegerischen Konfliktes ein (geographisches) Hindernis entgegensetzt und somit eine Lokalisation des Krieges bewirken kann. Sie stellt eine Bastion im Herzen Europas dar, die die kontinentalen Mächte voneinander trennt; sie deckt und schützt lebenswichtige Grenzabschnitte ihrer Nachbaren; die Verbindungswege über die Alpen sind ihrer Obhut anvertraut, und ihr obliegt es, gegebenenfalls zu vermitteln.

Der Umstand, dass die dauernde Neutralität der Schweiz, welche in einem solchen Masse gesamteuropäische Interessen verkörpert, durch innerpolitische Notwendigkeit gewährleistet erscheint, konnte dazu führen, dass die vertragliche Umschreibung derselben keine besondere Garantie — wie etwa im Falle Belgiens — erforderlich machte und eine Neutralisation nicht nach sich zog. In der Tatsache, dass denn auch eine Neutralitätspflicht für die Schweiz nicht ausdrücklich statuiert wurde, kam die Auffassung zum Ausdruck, dass deren dauernde Neutralität ein staatspolitisches Essentiale darstelle.

Dass die immerwährende Neutralität der Schweiz nichts anderes bedeutet, als die Verfechtung des schweizerischen Staatsgedankens über die Periode des Friedens in Europa hinaus in den Phasen des Krieges, und dass die europäische Staatengemeinschaft seine Verwirklichung gerade dann als unentbehrlich empfand, war also von besonderer Bedeutung: die an die Anerkennung dieser dauernden

Neutralität geknüpfte Gebietsgarantie musste nicht (wie wir darlegen werden) als «einseitiges Zugeständnis» an die Schweiz für das Land die Uebernahme besonderer Verpflichtungen bewirken.

B. Der rechtliche Inhalt der Neutralitätsakte von 1815

Die Neutralitätsakte vom 20. November 1815 ist es, welche die nötigen Unterlagen bietet für die Ermittlung der Privilegien und Verpflichtungen, die der Schweiz bei der rechtlichen Begründung ihrer dauernden Neutralität erwachsen sind.

Der Text bietet sich zu verschiedener Interpretation dar, und es stellte sich die grundlegende Frage, ob diese Akte die Neutralität der Schweiz einer Garantie der vertragschliessenden Staaten unterworfen und damit eine Neutralisation bewirkt habe oder aber, ob diese Garantie einen besonderen Charakter aufweise und für die Schweiz bloss Rechte begründe.

Die Unterzeichner der Akte nehmen darin «eine formelle und authentische Anerkennung der dauernden Neutralität der Schweiz» vor und «gewährleisten ihr die Unversehrtheit und Unverletzlichkeit ihres Gebietes in den neuen Grenzen». Es handelt sich also einerseits um die Anerkennung der dauernden Neutralität, und andererseits um eine Gewährleistung der Integrität des Gebietes.

E. v. Waldkirch [52]) weist auf den deklaratorischen Charakter der Anerkennung hin und zieht zum Vergleiche die belgische Neutralität heran, die durch die Vereinbarungen der Mächte in den Jahren 1831 und 1839 mitsamt dem belgischen Staate selbst erst geschaffen wurde. In jenen Bestimmungen liege für den belgischen Staat, der (laut Vertragstext) «gehalten sein wird, diese gleiche Neutralität gegenüber allen Staaten zu beobachten», ein Zwang, welcher für die Schweiz nicht bestehe; diese habe also keine Neutralitätsverpflichtung übernommen.

Die Frage der Garantie der Neutralität wird dann selbständig geprüft; mit der Garantie des Gebietes sei im wesentlichen auch die Garantie der Neutralität gegeben und es bleibe zu untersuchen, welche Rechtsbeziehungen die Garantie schafft. Waldkirch gelangte zur Auffassung, dass die Garanten auf Grund der Neutralitätsakte von 1815 gegenüber der Schweiz verpflichtet seien, bei Verletzun-

[52]) Vergl. Waldkirch, «Die dauernde Neutralität der Schweiz», S. 31 ff.

gen des schweizerischen Gebietes einzuschreiten, und die Schweiz dementsprechend einen Anspruch auf Hilfe habe, wenn ihr Gebiet verletzt wird; der Inhalt der Garantie erschöpfe sich in diesem Rechtsverhältnis; die Garantie begründe für die Garanten nur Pflichten, für die Schweiz nur Rechte. Da die Garantie also zugunsten der Schweiz, und nicht der Garanten, bestehe, so werde sie nur wirksam, wenn die Schweiz selbst ein Einschreiten verlangt. Ein «Kontrollrecht» der Garanten sei mit der dauernden Neutralität nicht zu vereinbaren, da die Ausübung eines solchen Rechtes ja den Bestand der dauernden Neutralität grundsätzlich in Frage stellen würde.

Morel untersucht in seiner Dissertation [53]) den Standpunkt Waldkirchs und lehnt, gestützt auf die Auffassung W. Burckhardts,[54]) die Theorie der einseitig verpflichtenden Garantie ab. «A un devoir doit toujours correspondre un droit, surtout en matière internationale, où chaque état agit selon son intérêt.» Soweit stimmen wir dem Autor grundsätzlich zu. Dann aber fährt er fort: «A la déclaration de neutralité correspond la promesse de la respecter, et à la garantie, le droit propre du garant de la faire respecter contre quiconque, sans attendre la réquisition du neutralisé. La Suisse a établi librement sa neutralité, elle a toujours revendiqué le droit de la quitter dès que son intérêt vital l'exige, sans demander l'autorisation de l'étranger, et elle a toujours repoussé les prétentions des puissances qui pouvaient porter atteinte au libre exercice de sa politique traditionnelle. En conséquence, elle n'est pas fondée à réclamer le bénéfice de la garantie puisqu'elle en rejette les charges. De leur côté, les puissances n'ont jamais manifesté expressément la volonté de maintenir la Suisse dans sa neutralité . . .»

Nach Morel ist die dauernde Neutralität der Schweiz lediglich als politisches Programm expressis verbis anerkannt worden. Unabhängig von dieser ausdrücklichen Anerkennung sei die Gebietsgarantie festgelegt, die nichts anderes als eine Gegenleistung darstelle für die Beschaffung von Söldnertruppen seitens der Schweiz.

---

[53]) Vergl. Morel, op. cit., S. 45.

[54]) Burckhardt, W., im politischen Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1912, S. 210 ff.

Mit der Beseitigung der militärischen Kapitulationen im Jahre 1848 müsse auch die Gebietsgarantie dahingefallen sein und die Schweiz habe seither keinen Anspruch mehr auf den Schutz der Mächte zur Aufrechterhaltung ihrer Unabhängigkeit.

Morel lehnt, zusammenfassend, den Vertragscharakter der Neutralitätsakte von 1815 ab, indem er diesem Dokumente rein deklaratorische Eigenschaft zuerkennt; die Voraussetzungen für eine Gebietsgarantie seien ferner nicht mehr gegeben.

U. E. hat die Akte von 1815 die rechtlichen Konsequenzen aus der Tatsache gezogen, dass die Neutralität der Schweiz bereits vor 1815 de facto einen dauernden Charakter angenommen, und dass dieser Staat infolge besonderer Umstände die Voraussetzungen für die Begründung einer dauernden Neutralität selbst geschaffen hatte (im Gegensatz etwa zu Belgien, das durch einen Neutralisationsvertrag ad hoc dazu verpflichtet wurde, diese Voraussetzungen zu erfüllen). Die politische Selbständigkeit der Schweiz, die als conditio sine qua non eine Präsumption für deren zukünftige neutrale Haltung abgab und nun international gutgeheissen und anerkannt werden sollte, wurde eines besonderen Schutzes würdig befunden; die Form, in die dieser Schutz gekleidet wurde, war eine Gebietsgarantie. In dieser Garantie kam die Bereitschaft der Garanten zum Ausdruck, für den Fall, dass die Schweiz es nicht aus eigenen Kräften vermöchte, ihr Gebiet gegen einen Angriff zu schützen, auf ihre Bitte hin einzuspringen. Die Gewährleistung der «Unversehrtheit» und «Unverletzlichkeit» des schweizerischen Gebietes wirkt sich zwar praktisch im Kriege einseitig zugunsten der Schweiz aus, bedeutet aber ihrem Wesen nach eine Ergänzungsleistung der Garanten, ein Accessorium zur Anerkennung der dauernden Neutralität, und keine einseitige Uebertragung von Rechten. Die Gebietsgarantie der Schweiz beruht auf der Tatsache, dass die schweizerische Neutralität eine europäische Notwendigkeit bedeutet; sie stellt einen Beitrag der Garanten zur Wahrung eines reellen europäischen Gemeingutes, einer stabilen Kraft im Dienste des Friedens. dar. Sie ist also ihrem Zwecke nach nicht schlechtwegs zugunsten der Schweiz begründet worden, sondern richtet sich gegen jene Staaten, die die Schweiz als faktisch unabhängige, also sowohl bündnisfreie, als auch poli-

tisch indifferente und unbeeinflusste («Gleichgewichts-») Macht anzugreifen wagten.

So aufgefasst, vermag die Gebietsgarantie als Accessorium zur Anerkennung der dauernden Neutralität der Schweiz zweifellos zu bestehen, ohne für dieses Land die Pflichten eines neutralisierten Staates zu begründen; die Schweiz entscheidet weiterhin souverän, ob und wann sie die Garantie ihres Gebietes in Anspruch nehmen will; bei einer Neutralitätsverletzung vermögen es die garantierenden Mächte nicht, von sich aus Gegenmassnahmen zu ergreifen. Obwohl sie also den Garanten Garantiepflichten auferlegt, ohne ihnen ein eigentliches Interventionsrecht zu verleihen, kann von einer «ausschliesslich zugunsten der Schweiz» errichteten Garantie, wie sie Morel versteht und in seiner Arbeit zu Recht ablehnt, nicht die Rede sein. Die Hilfe kommt der Schweiz gegen einen Angreifer zu, der ihre Neutralität als Institut von gesamteuropäischem Interesse ausdrücklich anerkannt hat und somit nicht nur der Schweiz, sondern auch sämtlichen Signataren der Neutralitätsakte gegenüber eine vertragswidrige Handlung begeht.

Die Akte von 1815 hat somit für die Schweiz ein Rechtsverhältnis geschaffen, auf Grund dessen das Land keine besonderen Duldungspflichten übernommen hat, wie dies im Falle einer Neutralisation durch die Neutralitätsgarantie notwendig geworden wäre.

Um sich die dauernde Neutralität zu sichern, hat sich die Schweiz zu einer Handlungsweise verpflichten müssen, die schon im Frieden erkennen lässt, dass das Risiko ihrer Beteiligung an einem zukünftigen Krieg für die anderen Staaten ausgeschaltet ist; insbesondere soll ihr Verhalten in jenem Stadium, das den Uebergang vom Frieden zum Krieg darstellt, eindeutig den unwandelbaren Neutralitätswillen bekunden. Die Gebietsgarantie aber, die ihr für den Fall eines Hilfegesuches zugesichert wurde, verdankt die Schweiz ihrer internationalen Sonderstellung und der Eigenart und Bedeutung ihrer Neutralität.

C. Die Bedeutung des Art. 435 des Versailler Vertrages

Es handelte sich in diesem Artikel zweifellos um die Bestätigung der vertraglichen Vereinbarungen der Neutralitätsakte von 1815 und somit um eine Erneuerung der Verpflichtungen der Signatarmächte von 1815. Im Texte des Art. 435 heisst es:

«Les hautes parties contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815 et notamment l'acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix . . .»

Die Vertragsparteien von 1919 verpflichteten sich, die Neutralität, bezw. die Unverletzlichkeit der Schweiz in gleicher Weise zu gewährleisten, wie es die Signatarmächte von 1815 getan haben; sie anerkannten die im Jahre 1815 festgelegten Garantien als solche, die internationale Verpflichtungen darstellen. Ueber die Gewährleistung der Neutralität hinaus wurde also auch die Verpflichtung von 1815 übernommen, für die Sicherstellung des schweizerischen Gebietes gegebenenfalls einzustehen.

Somit legte der Versailler Vertrag die schweizerische Neutralität in gleicher Weise fest wie die Akte von 1815; dabei war die Tatsache von praktischer Bedeutung, dass die Zahl der Garanten erhöht wurde.

§ 2. — Die Londoner Erklärung von 1920 und die Phase der differentiellen Neutralität der Schweiz im Völkerbund

A. Die Londoner Erklärung

Die Erklärung des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920 stellte zunächst grundsätzlich die Unvereinbarkeit der Neutralität mit dem Solidaritätsgedanken des Völkerbundes fest, bestätigte aber dann der Schweiz ihre Ausnahmestellung im Rahmen dieser Institution und ihre im Jahre 1815 festgelegten Privilegien. Der V.B.R anerkannte nämlich ausdrücklich, dass die dauernde Neutralität der Schweiz und die Garantie der Unverletzlichkeit ihres Gebietes, «wie sie namentlich durch die Verträge und die Akte von 1815 zu Bestandteilen des Völkerrechtes wurden, im Interesse des allgemeinen Friedens gerechtfertigt und daher mit dem V.B. vereinbar sind».

Die Londoner Erklärung nahm Bezug auf die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 4. August 1919 betr. die Frage des Beitritts der Schweiz zum V.B., sowie auf das Memorandum des Bundesrates an den V.B.R. vom 13. Januar 1920 betr.

die schweizerische Neutralität, und legitimierte nunmehr die sogenannte «differentielle Neutralität» der Schweiz. (Von Inhalt und Bedeutung jener Neutralität, die sich nur auf militärischem Gebiet auswirken und eine Beteiligung an den wirtschaftlichen Sanktionen gegen einen Paktbrecher gemäss Art. 16 V.B.P. erlauben sollte, war im ersten Teil dieser Arbeit die Rede.)

Die Anerkennung der differentiellen Neutralität war der Kompromiss, welcher der Schweiz den Eintritt in einen V.B. ermöglichte, der, nach allgemeiner Voraussicht, durch sukzessiven Beitritt aller Mitglieder der Völkergemeinschaft Universalität erlangen würde.

B. Die Stellung der Schweiz bis 1938

In Uebereinstimmung mit den allgemeinen Tendenzen innerhalb des V.B., die auf Lockerung des Sanktionensystems abzielten, nahm die Schweiz in jener Periode mehrfach die Gelegenheit zur Präzisierung und Festigung ihrer Sonderstellung wahr.

Die wichtigsten Daten dieser Evolution sollen hervorgehoben werden.[55])

1. Bei der Ausarbeitung der Richtlinien zu den Artikeln 16 und 10 V.B.P. setzten sich die schweizerischen Delegierten in der Blockadekommission 1921 und in einer Kommission des V.B.R. im Jahre 1923 für eine wesentliche Erleichterung der Lage der V.B.M. bei der Durchführung wirtschaftlicher Sanktionen ein; die Resolutionen, die zustandekamen, brachten dann in der Tat, wie schon in anderem Zusammenhang angedeutet wurde, Entscheidungen in diesem Sinne.

2. Im Jahre 1930 ergab sich wieder eine Gelegenheit für die Schweiz, ihrer Auffassung des Grundsatzes der Neutralität Ausdruck zu verleihen. Sie lehnte die Unterzeichnung eines von der V.B.V. gutgeheissenen Abkommens über finanzielle Hilfeleistung bei der Anwendung von Sanktionen mit der Begründung ab, dass die Gewährung finanzieller Hilfe an einen Kriegführenden nach Völkerrecht als neutralitätswidrig gelte, und sie daher, ohne sich

[55]) Vergl. für die folgenden Ausführungen: Waldkirch, E. v., «Neutralität und Sanktionen», S. 134; Huber, Max, «Die Schweizerische Neutralität und der Völkerbund»; Schindler, D., «Die Schweizerische Neutralität 1920—1938»; Göppert, O., op. cit.; Morgenthau, H. J., «The End of Switzerlands Differential Neutrality»; Keppler, K., «Die neue Neutralität der Schweiz».

damit über die Verpflichtungen aus Art. 16, bezw. der Londoner Erklärung hinwegzusetzen, von einer solchen Massnahme Abstand nehmen müsse.[56])

3. Die grundsätzliche Haltung der Schweiz bei der Durchführung von Sanktionen wurde anlässlich des italienisch-abessinischen Krieges von Bundesrat Motta am 10. Oktober 1935 in seiner Rede vor der V.B.V. in den wesentlichen Zügen umrissen. Motta betonte zunächst die Solidarität der Schweiz mit den anderen V.B.M. Dann verwies er darauf, dass gemäss der Londoner Deklaration und den Resolutionen von 1921 für die Schweiz gewisse Pflichten in Bezug auf die Sanktionen ausgeschaltet seien: die allgemeine Obligation betr. Sanktionen müsse im Zusammenhang mit diesen Bestimmungen interpretiert werden. «Nous n'estimons pas être tenus à des sanctions qui, par leur nature et leurs effets, exposeraient notre neutralité à un danger réel que nous avons à apprécier dans la plénitude de notre souveraineté.»[57])

Anlässlich der Erörterungen über die Einfuhrsperre vor dem Koordinationskomitee am 12. Oktober 1935 machte Motta anhand einer Analyse der Beziehungen zwischen den Kantonen Tessin und Graubünden und Italien geltend, die Schweiz könne wohl ein Kontingentierungssystem gegenüber Italien einführen, jedoch nicht jeglichen Import unterbinden. Der Vertreter der Schweiz im «sous-comité pour les mesures économiques», Stucki, unterbreitete dort konkrete Vorschläge in diesem Sinne, indem er auf die Wirksamkeit eines beschränkten Kompensationsverkehrs mit Italien hinwies.[58])

Auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 28. Oktober 1935 wurde dann das Ausfuhr-, Wiederausfuhr- und Durchfuhrverbot gewisser Waffen, von Munition und Kriegsmaterial nicht bloss einseitig gegen Italien, sondern auch gegen Abessinien erlassen; der Bundesrat stützte diesen Beschluss auf die Bestimmungen des Haager Abkommens von 1907, auf seine Botschaft vom 4. August 1919 und auf das Memorandum der Schweiz vom 13. Januar 1920.[59]) An Stelle der vorgesehenen Einfuhrsperre trat ferner ein Clearing-

[56]) Vergl. Schweiz. Bundesblatt, 1929, III, S. 890 ff.; 1931, I, S. 142 ff.
[57]) S. d. N., Journal officiel, suppl. spécial n° 138, S. 106.
[58]) S. d. N., Journal officiel, suppl. spécial n° 145, S. 116.
[59]) Bundesblatt 1935, S. 966. Eidgen. Ges. Sammlung, Bd. 51, 1935, S. 693.

abkommen mit Italien, wodurch dieser Staat verhindert werden sollte, mit den aus seiner Einfuhr gewonnenen Devisen die zur Kriegführung notwendigen Waren zu kaufen.

Ueber die Haltung der Schweiz kam es in den Sitzungen des Koordinations-Ausschusses zu verschiedenen Auseinandersetzungen, wobei der französische Delegierte und dann anschliessend die Vertreter Polens, Griechenlands und Rumäniens gegen sie Stellung nahmen.[60]) Der russische Delegierte fügte zu den Protesten hinzu, dass, falls die Schweiz ihre Haltung nicht ändere, eine eingehende Prüfung des gesamten Fragenkomplexes durch die kompetenten Organe des V.B. notwendig würde.

Politis gab schliesslich noch eine Erklärung ab, deren wesentliche Sätze hier wörtlich wiedergegeben seien:

«La neutralité traditionnelle de la Suisse, depuis que ce pays est membre de la S. d. N., n'est plus exactement la même... pour ce qui concerne les sanctions économiques et financières. Elle n'est plus surtout la même parce qu'on abandonne un des principes fondamentaux de la neutralité, celui d'après lequel les pays neutres n'avaient pas le droit de faire de distinction; ils s'interdisaient le droit d'apprécier l'attitude des deux belligérants, ils devaient tenir la balance absolument égale à l'égard des deux belligérants. Or ce principe est abandonné par les membres de la S. d. N. et par la Suisse elle-même, puisque ce dernier pays accepte d'examiner avec les autres membres de la S. d. N., en cas de rupture du pacte, qui en a la responsabilité. M. Motta a d'ailleurs participé à la constatation qui a été faite par un grand nombre de pays, à savoir que c'est l'Italie qui est en rupture du pacte. Or, cette discrimination qui est faite au sujet des responsabilités initiales constitue une dérogation à un principe essentiel de la neutralité telle qu'elle était entendue jusqu'ici et telle que, traditionnellement, la Suisse l'appliquait.»

Die Auseinandersetzungen im Koordinationsausschuss führten aber schliesslich zu keinem Ergebnis. Die Auffassung der schweizerischen Regierung zu diesen grundsätzlichen Problemen kommt deutlich zum Ausdruck in der Botschaft des Bundesrates vom

---

[60]) S. d. N., Journal officiel, suppl. spécial nº 146 (procès-verbaux de la 2e session du comité de coordination, du 31 octobre au 6 novembre 1935).

2. Dezember 1935, wo eine Begründung der Stellungnahme gegenüber dem V.B. erfolgt.[61])

«Der Neutralitätsgedanke», heisst es da, «... hatte sich zweifellos beim Eintritt in den V.B. in einem bestimmten Umfang der Solidaritätsidee anzupassen ... Selbst wenn der Grundsatz der Neutralität demjenigen der allgemeinen Solidarität angepasst wird, bleibt er der Eckstein der schweizerischen Aussenpolitik ... Das Solidaritätsprinzip darf, ... so wesentlich es auch ist, keine unbegrenzten Opfer verlangen ... Der Bundesrat hat es ... aus Solidarität gegenüber dem V.B. ... vorgezogen, sich an den Massnahmen zu beteiligen, welche der Rat ... gegenüber Italien vorschlagen sollte, aber immerhin unter der Bedingung, dass diese Massnahmen alle wesentlichen Sonderinteressen und insbesondere die Neutralität nicht gefährden.» «Eine Neutralität sui generis wie die unserige ist mit dem oft spitzfindigen Spiel der Auslegungen unvereinbar. Es gilt für uns, sicheren Schritts zu gehen. Sobald Zweifel auftauchen, gebietet die elementare Vorsicht Zurückhaltung. Für die Zukunft behalten wir uns völlige Freiheit vor. Wenn eine genaue Erörterung dieses Punkts später nötig wird, so soll diese vorgenommen werden; für heute wie morgen bleibt die wirksame Wahrung unseres Neutralitätsstatuts der Prüfstein unserer Entscheidungen.»

Eine weitere Gelegenheit, ihre Stellung gegenüber den Völkerbundssanktionen zu präzisieren, ergab sich für die Schweiz sodann durch die Mitunterzeichnung der Erklärung der «Neutralen» vom 1. Juli 1936; darin wurde festgestellt, dass Art. 16 nicht als obligatorisch betrachtet werden könne, solange die V.B.-Satzung in ihrer Gesamtheit nicht vollständig und in konsequenter Weise durchgeführt sei.[62])

4. In der Sitzung der V.B.V. vom 2. Juli 1936 befürwortete Bundesrat Motta die Aufhebung der Sanktionen gegen Italien, und am 14. Juli 1936 stellte die Schweiz die Sanktionen gegen Italien ein.

5. Nach dem Versagen des Sanktionssystems wurde im V.B. die Prüfung der Frage einer Paktreform an die Hand genommen. Die Schweiz nahm Stellung in einem Schreiben des Eidgenössischen

[61]) Bundesblatt 1935, S. 942 ff.

[62]) S. d. N., Journal officiel, suppl. spécial n° 154, S. 19.

Politischen Departements an den Generalsekretär des V.B. vom 4. September 1936 über die Paktreform,[68]) und bestätigte in diesem amtlichen Dokumente die von Bundesrat Motta am 10. Oktober 1935 verfochtene These. Es hiess dort u. a. wörtlich:

«Man gäbe sich einer Täuschung hin, wenn man annehmen wollte, dass der V.B. die zu geringe Zahl der Mitglieder durch die Zwangsmittel des Paktes kompensieren könnte. Die durch den Art. 16 geschaffenen Sanktionen haben in vielen Ländern sehr begründeten Einwendungen gerufen. Sie sind in gewissen Fällen angewendet worden; in anderen sind sie nicht angewendet worden, und es gibt offensichtlich Fälle, in denen sie niemals zur Anwendung gelangen könnten. Sie schaffen auch zu ausgesprochene Ungleichheiten. Sind zwar die allseits übernommenen Pflichten theoretisch dieselben, so sind sie doch in ihren Wirkungen sehr verschieden, je nachdem es sich um eine Grossmacht oder um einen Staat mit beschränkten Mitteln handelt. Der Gedanke drängt sich, wie uns dünkt, auf, zwischen den Risiken der einen und denjenigen der anderen einen gerechteren Ausgleich zu schaffen. Für ein kleines Land ist die Anwendung des Art. 16 unter Umständen eine Frage von Sein oder Nichtsein. Eine Umgestaltung dieses Artikels sollte deshalb in Erwägung gezogen werden; die Untersuchungen der internationalen Blockadekommission vom Jahre 1921 würden mit Nutzen wieder aufgenommen werden.»

Dann kam folgende wichtige Feststellung:

«Sollte der Art. 16 trotz der Kritik, die an ihm geübt wird, in der gegenwärtigen Fassung beibehalten oder sollten die Risiken, die er mit sich bringt, gar noch verschärft werden, so sähe sich die Schweiz veranlasst, erneut auf die ganz besondere Lage hinzuweisen, in der sie sich befindet und die der Rat des V.B. in der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 als einzigartig gekennzeichnet hat. Der Bundesrat muss im übrigen bestätigen, dass die Schweiz keinesfalls zu Sanktionen verhalten sein könnte, die ihrem Wesen und ihren Wirkungen nach die Neutralität einer wirklichen Gefahr aussetzen würden. Diese immerwährende Neutralität beruht auf jahrhundertealter Ueberlieferung, und Europa hat schon vor mehr als hundert Jahren ihren hohen Wert verkündet.»

---

[68]) S. d. N., Journal officiel, suppl. spécial nº 154, S. 18.

6. a) Am 23. Februar 1937 gab der deutsche Reichskanzler alt-Bundesrat Schulthess gegenüber eine Erklärung ab, in der er zur schweizerischen Neutralität Stellung nahm.

Darin bezeichnete er den Bestand der Schweiz als europäische Notwendigkeit; er stellte fest, dass die von Deutschland stets anerkannte Neutralität in keiner Weise in Frage stehe und jederzeit respektiert werden würde.[64])

b) Am 1. August 1937 hielt Bundesrat Motta eine Radioansprache, in welcher er den ungebeugten Entschluss der Schweiz zur Verteidigung ihres Landes und zur Wahrung der Neutralität verkündete. Darin führte er u. a. wörtlich aus:

«Der Grundsatz der Neutralität beherrscht unsere gesamte auswärtige Politik. Er ist in der Bundesverfassung niedergelegt und entspricht für uns einer Lebensnotwendigkeit. Die Erfahrung der letzten Jahre zwingt uns, die Maxime der Neutralität selbst dem V.B. gegenüber zu behaupten. Gerne stellen wir unsere Mitarbeit in den Dienst dieser grossen Institution, wenn immer der Grundsatz unserer Neutralität nicht auf dem Spiele steht, doch weiter können wir nicht gehen. Anlässlich eines denkwürdigen und schmerzensreichen Konfliktes haben wir gesehen, dass die Unterscheidung zwischen der militärischen Neutralität und der wirtschaftlichen Neutralität zwar theoretisch vorgenommen und schriftlich festgelegt werden kann, dass sie indessen dem Anprall der Wirklichkeiten nur schwer standhält. Sollten wir daher in Zukunft erneut vor eine ähnliche Lage gestellt werden, so würden wir allein und souverän die Frage entscheiden, ob und in welchem Umfange wir uns gemeinschaftlichen Zwangsmassnahmen anschliessen könnten.»[65])

§ 3. — Die Wiederherstellung der integralen Neutralität der Schweiz

Mit dem Austritt Italiens aus dem V.B. und der Erklärung der deutschen Regierung, dass ein Wiedereintritt Deutschlands ausgeschlossen sei, war im Dezember 1937 der Höhepunkt der Krise erreicht, die den V.B. nach dem Versagen des Sanktionssystems erfasst hatte und zu zersetzen drohte.

---

[64]) Vergl. Schindler, D., «Die Schweizerische Neutralität 1920—1938», S. 434; Documentation internationale, 4e année, mars-avril 1937.

[65]) Vergl. Schindler, D., op. cit., S. 434.

Für die Schweiz wurde es klar, dass die veränderte Gesamtlage eine Revision ihrer eigenen Stellung erforderlich machte; die zweideutige Rolle, die ihrer differentiellen Neutralität unter den gegebenen Umständen zufallen musste, bedeutete eine Gefahr für das Land.

1. Am 21. März 1938 gab in der Eröffnungssitzung der schweizerischen Bundesversammlung der Bundesrat folgende Erklärung ab:[66])

«Am 13. März hat der Bundesstaat Oesterreich, mit dem die Schweiz herzliche nachbarliche Beziehungen unterhalten hat, als unabhängiger Staat zu bestehen aufgehört. Das historische Ereignis, das sich vor unsern Augen vollzogen hat, ist von grösster Tragweite. Der Wille, die Völker Deutschlands und Oesterreichs zu vereinigen, war nicht neu. Er hat bereits im letzten Jahrhundert zu bewaffneten Auseinandersetzungen geführt; dieser Wille hat sich nun durchgesetzt.

Der Bundesrat hat Verständnis dafür, dass diese Vorgänge unser Volk stark bewegen. Er benützt die Gelegenheit, die ihm der Zusammentritt der Bundesversammlung zur ordentlichen Frühjahrssession bietet, um die öffentliche Meinung aufzuklären und grundlose Befürchtungen zu zerstreuen. Die Veränderung, die die politische Karte Europas erfahren hat, kann keine Schwächung der politischen Lage der Schweiz zur Folge haben. Die Unabhängigkeit und die Neutralität der Eidgenossenschaft erweisen sich im Gegenteil mehr denn je als unentbehrlich für die Aufrechterhaltung des europäischen Gleichgewichts. Feierliche Zusicherungen sind uns in dieser Hinsicht von allen Seiten gegeben worden. Ihr Wert ist unbestreitbar. Keiner unserer drei Nachbarstaaten kann den Untergang der Schweiz wünschen oder anstreben; keiner von ihnen bedroht unsere demokratischen Einrichtungen, die ein wesentliches Lebensprinzip der Eidgenossenschaft und ihrer 22 Kantone ausmachen.

Es ist eine Jahrhunderte alte Mission der Schweiz in Europa, im Interesse aller die Alpenpässe zu hüten. Die Schweiz deckt und schützt lebenswichtige Grenzabschnitte ihrer Nachbarn. Der Wille des Schweizervolkes, diese Aufgabe zu erfüllen und seine

[66]) Vergl. Amtliches stenogr. Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat, 1938, S. 149/150.

Unabhängigkeit unter Einsatz seines Blutes zu behaupten, ist einhellig und unerschütterlich. Die Schweiz hält sich von fremden Händeln fern. Jeder Angriff auf die Unversehrtheit ihres Gebietes würde ein verabscheuungswürdiges Verbrechen gegen das Völkerrecht darstellen.

Die Lehre, die unser Land aus den Ereignissen zu ziehen hat, liegt klar zutage: Mehr als je müssen die Bestrebungen zur Anerkennung unserer umfassenden Neutralität fortgesetzt und zum Ziele geführt werden; in der Tat muss in dieser Hinsicht jegliche Zweideutigkeit beseitigt werden. Ferner ist es eine Notwendigkeit, dass wir mit allen unsern Nachbarn in gleicher Weise korrekte und freundschaftliche Beziehungen zu unterhalten bestrebt sind. Der Kampf der gegensätzlichen politischen Systeme in anderen Ländern berührt unsern Staat nicht. Es steht jedem Volke frei, sich seine eigenen inneren Einrichtungen zu geben. Das Schweizervolk ist einig und muss einig bleiben in dem Willen, das unvergleichliche Vaterland, das Gott ihm gegeben hat, gegen jedermann und bis zum letzten Atemzug, koste es, was es wolle, zu verteidigen.

Wir werden uns in diesen bewegten Zeiten immer mehr der Aufgabe bewusst, die uns die Vorsehung zugewiesen hat: zeigen wir, dass eine Demokratie wie die unsrige auf dem Grundsatz der Freiheit in der Ordnung beruht und dass nichts den Bund der Eidgenossen zu erschüttern vermag.»

2. Am 29. April 1938 legte der Bundesrat dem V.B.R. ein Memorandum [67]) vor, in welchem u. a. folgendes ausgeführt wurde:

«Die Bedingungen, unter denen die Schweiz in den V.B. eintrat, haben sich seither gründlich verändert. Der V.B.P. ist in gewissen seiner wesentlichsten Bestimmungen nicht angewendet worden. Das Sanktionssystem hat nicht in allen Fällen funktioniert. Der Rüstungswettlauf hat mit einer bisher nie gekannten Intensität wieder eingesetzt. Statt sich zur Universalität zu entwickeln, sah sich der V.B. im Gegenteil der Mitwirkung wichtiger Staaten beraubt. Die Vereinigten Staaten von Amerika sahen keine Möglichkeit, ihm beizutreten, und vier grosse Länder, darunter zwei Nachbarn der Schweiz, haben ihn verlassen.

---

[67]) Völkerbundsdokument C. 146 M. 87. 1938. Vergl., auch für die späteren Ausführungen, «La documentation internationale», 5e année, nos 49-50, juillet-août 1938.

Diese Lage der Dinge musste die Stellung eines immerwährend neutralen Landes notwendigerweise berühren. Die Schweiz kann sich angesichts ihrer einzigartigen Lage nicht mit einem fakultativen Sanktionssystem abfinden. Ihre Neutralität darf nicht von den Umständen abhängen, sie ist ein für allemal gegeben. Ihre Stärke beruht auf ihrer Klarheit und auf ihrem immerwährenden Bestand.

Die Unterscheidung zwischen militärischen und wirtschaftlichen Sanktionen würde sich heute für die Schweiz als illusorisch erweisen. Wenn sie zu wirtschaftlichen Druckmitteln griffe, würde sich die Schweiz der schweren Gefahr aussetzen, so behandelt zu werden wie ein Staat, der militärische Massnahmen trifft.

Die Schweiz hegt den Wunsch, dass die Genfer Institution — deren Sitz zu sein sie sich zur Ehre anrechnet — die Schwierigkeiten, die sie umringen, überwinde. Obwohl sie entsprechend ihrer Verpflichtung vom 13. Februar 1920 ihre Armee, für welche sich das Schweizervolk tatsächlich die grössten Opfer auferlegte, modernisiert und reorganisiert hat, bleibt die Schweiz dem V.B., sowie seinem Ideal des Friedens und der internationalen Zusammenarbeit verbunden. Sie wird ihm weiterhin ihre Mitwirkung leihen in allen Fragen, die ihr Statut eines neutralen Staates nicht berühren. Sie glaubt sich indessen berechtigt zu verlangen, dass ihre umfassende Neutralität im Rahmen des V.B. ausdrücklich anerkannt werde.

Aus diesem Grunde wendet sich der Bundesrat, von der wuchtigen Entschlossenheit der eidgenössischen Räte und des Volkes getragen, in aller Zuversicht an den V.B.R. mit dem Verlangen, dass die überlieferte Neutralität der Eidgenossenschaft mit den Bestimmungen des Paktes vereinbar erklärt werde.

Die schweizerische Regierung zweifelt nicht daran, dass der V.B.R. die vorangegangenen Erklärungen zustimmend zur Kenntnis nehmen und damit den einzigartigen Charakter der schweizerischen Neutralität bestätigen wird.»

3. In der Sitzung des V.B.R. vom 11. Mai 1938 begründete die Schweiz ihr Begehren. Dem Rate wurde ein Bericht und ein Resolutionsentwurf unterbreitet, in dem es hiess:[68])

[68]) S. d. N., Journal officiel, XIX, nº 5-6, S. 368 ff.

«Le Conseil, saisi du mémorandum du gouvernement suisse en date du 29 avril 1938,

Ayant examiné les demandes formulées dans le mémorandum du Conseil fédéral suisse et développées par le représentant de la Suisse dans la séance du 11 mai 1938,

Considérant la situation particulière de la Suisse résultant de sa neutralité perpétuelle fondée sur une tradition séculaire et reconnue par le droit des gens,

Rappelant que par sa déclaration de Londres du 13 février 1920 le conseil a reconnu que la neutralité perpétuelle de la Suisse est justifiée par les intérêts de la paix générale et, en conséquence, est compatible avec le pacte,

Approuve le rapport du représentant de la Suède,

Prend acte, dans ces conditions, de l'intention exprimée par la Suisse invoquant sa neutralité perpétuelle, de ne plus participer en aucune manière à la mise en œuvre des dispositions du pacte relatives aux sanctions, et déclare qu'elle ne sera pas invitée à y participer,

Constate que le gouvernement suisse déclare sa volonté de maintenir inchangée à tous autres égards sa position de membre de la société et de continuer à assurer les facilités accordées à la société pour le libre fonctionnement de ses institutions sur le territoire suisse.»

Die Schweiz drang mit ihrem Begehren durch; am 14. Mai 1938 nahm der V.B.R. den Bericht und die Resolution einstimmig an, unter Stimmenthaltung der Delegierten von China und Russland.

Die neue Rechtslage der Schweiz im V.B. wurde Deutschland und Italien amtlich bekanntgegeben. In zwei Noten, die sich ihrem Inhalte nach deckten, nahmen die deutsche und die italienische Regierung zu der Mitteilung der schweizerischen Regierung Stellung: sie äusserten den Willen, die Neutralität der Schweiz zu anerkennen und jederzeit zu achten. In der dem schweizerischen Gesandten in Berlin überreichten Note hiess es:[69])

«Herr Gesandter! Mit Note vom 20. Mai dieses Jahres hat Ihr Herr Amtsvorgänger mir davon Mitteilung gemacht, dass die

[69]) «Neue Zürcher Zeitung» vom 24. Juni 1937, Nr. 1127. Vergl. Schindler, D., op. cit., S. 443; «La Documentation internationale», 5e année, nos 47-48, mai-juin 1938.

Schweiz in dem Bestreben, ihre traditionelle Neutralitätspolitik weiterzuführen und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen auf das genaueste einzuhalten, den Völkerbundsrat zu einem Beschluss veranlasst habe, der die Schweiz von jeder Verpflichtung entbindet, an der Anwendung der Sanktionsbestimmungen des Völkerbundspaktes teilzunehmen. Namens der deutschen Regierung habe ich die Ehre, Ihnen hierauf folgendes zu erwidern:

Die deutsche Regierung hat mit grossem Interesse davon Kenntnis genommen, dass es den Bemühungen der schweizerischen Regierung gelungen ist, sich von Verpflichtungen zu befreien, die in der Tat geeignet waren, die Neutralität der Schweiz zu gefährden. Die deutsche Regierung begrüsst dieses Ergebnis, weil sie in der unbedingten Aufrechterhaltung der Neutralität der Schweiz ein wichtiges Element für die Sicherung des europäischen Friedens sieht. Die schweizerische Regierung kann deshalb überzeugt sein, dass der von ihr jetzt erneut bekundete Wille zur Neutralität bei der deutschen Regierung jederzeit den entsprechenden Willen finden wird, diese Neutralität anzuerkennen und zu achten. Ich brauche nur auf die der schweizerischen Regierung bekannten Verlautbarungen zu verweisen, in denen die deutsche Regierung ihren Standpunkt in dieser Beziehung bereits in aller Klarheit zum Ausdruck gebracht hat.»

Die Neutralität der Schweiz hat 1938 ihre stabile Grundlage wieder erlangt. Als modifizierte, sog. «differentielle», Neutralität konnte sie sich — theoretisch unzulänglich und in der Praxis gefährlich — nicht bewähren; sie musste, um sich die Fortdauer zu sichern, jene Gestalt beibehalten, die unzweideutig den schweizerischen Staatsgedanken und die Interessen Europas an einem Element des Friedens und der Sicherheit verkörpert: die integrale Gestalt von 1815.